

Cadenas Productivas Colombianas: Cómo la Política Pública Transforma la Agricultura

Rafael Isidro Parra-Peña S., Vail Miller y Mark Lundy

Las políticas de desarrollo rural han evolucionado considerablemente en América Latina. Durante los últimos 15 años, una de las principales áreas de énfasis ha sido el desarrollo de iniciativas que promuevan la formación de cadenas productivas en el sector agrícola en torno a unos productos estratégicos, los cuales generan economías rurales mucho más competitivas. En Colombia, el enfoque es novedoso, ya que se centra en el establecimiento de organizaciones de cadenas en el ámbito nacional y regional. Como lo demuestra un análisis hecho por el equipo de Vinculación de los Agricultores a los Mercados del Área de Investigación en Análisis de Políticas (DAPA, por sus siglas en inglés) del CIAT, gracias al apoyo de la Fundación Ford Región Andina y Cono Sur, esta estrategia tiene un enorme potencial competitivo en el sector agrícola; solo si se consigue una focalización geográfica adecuada y se fortalece su capacidad de gobernanza.

Mensajes claves

- **Más competitivos, menos pobres:** A largo plazo, lograr que las cadenas productivas agrícolas sean más competitivas y reducir la pobreza no son metas excluyentes. Conseguir esta simultaneidad requiere de políticas de cadenas incluyentes en términos sociales.
- **La focalización geográfica es la clave:** Las intervenciones de la política pública de cadenas productivas demuestran que pueden aumentar el rendimiento agrícola. Sin embargo, si no se dirigen específicamente a las zonas donde hay mayor población vulnerable a la pobreza, se pierden oportunidades de aumentar la capacidad de generar ingresos donde más se necesita.
- **Fortalecer la institucionalidad mediante una mayor descentralización:** Fortalecer las organizaciones de cadenas productivas nacionales no es suficiente. Una implementación efectiva depende de: una buena integración vertical con las agendas regionales de competitividad; una coordinación horizontal entre los actores privados, públicos, nacionales y locales; un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) apropiado de los programas implementados; y, sobre todo, de constancia en las acciones a pesar de los cambios políticos que ocurren en el gobierno.
- **A veces, hacer menos es hacer más:** Debe haber prudencia en la introducción de más comités de cadenas regionales. La evidencia sugiere que, dada la escasez en los recursos económicos, es posible que los gobiernos regionales no puedan satisfacer todas las necesidades concurrentes de las múltiples organizaciones de cadenas productivas presentes en una región.

Política regional

La agricultura es una de las principales fuentes de ingresos de los pequeños agricultores. En el mundo, se estima que brinda oportunidades laborales a alrededor de 2.5 mil millones de personas y aporta cerca del 6% de la economía mundial¹. Para 2030, se espera que el 60% de la población mundial vivirá en áreas urbanas, por tanto, fortalecer la agricultura nunca antes había sido más crítico para garantizar la seguridad alimentaria, entre otros temas claves².

A pesar de su importancia, este sector agropecuario se encuentra relegado en varios países emergentes. Colombia no parece ser la excepción. El crecimiento promedio agrícola (2.8%) está rezagado frente al nacional (3.6%)³. Por otro lado, la pobreza rural (46.1%) y rural extrema (22.1%) son mucho mayores que sus contrapartes urbanas y hay pocos avances en la última década⁴.

Sin embargo, el gobierno colombiano considera, acertadamente, a la agricultura como un motor potencial de crecimiento económico. El empleo agrícola representa cerca del 18.1% del mercado laboral del país y el sector (incluidos agricultura, ganadería, caza, pesca y piscicultura) aporta un 6.76% del PIB (2010)⁵.

Con el fin de aprovechar el potencial agrícola, el país comenzó a desarrollar e implementar la política de competitividad de cadenas productivas en el agro desde mediados de los años noventa. Esta

1. El Banco Mundial. Estadísticas. 2010. www.worldbank.org
2. FAOSTAT. 2010. FAO. <http://faostat.fao.org>
3. Naciones Unidas. 2010. Estadísticas CEPAL.
4. Cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Mayor información acerca de esta iniciativa del gobierno colombiano en www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66
5. Naciones Unidas. 2010. Estadísticas CEPAL.

estrategia puede tener un potencial enorme solo si se consigue una focalización geográfica adecuada y se fortalece su capacidad de gobernanza.

Primero, se asume que las inversiones públicas que brindan soporte a organizaciones de cadenas pueden contribuir a una mayor competitividad agrícola, al menos mediante los siguientes canales:

- Promoción de la coordinación de actores en los distintos niveles de las cadenas productivas para lograr una mayor articulación, inclusión y equidad en la generación y repartición del valor agregado.
- Consecución de fondos para la investigación y el desarrollo.
- Fomento de condiciones productivas equitativas en las negociaciones de la política comercial; entre otros.

Segundo, se supone que una mayor competitividad se vincula positivamente con la reducción de la pobreza rural mediante:

- Inclusión de los pequeños productores a mercados formales, ya que se deduce que la mejora de la competitividad tendrá efectos positivos en la inclusión económica, entendida como el mejoramiento de los ingresos a nivel de las comunidades rurales.
- Fomento de la especialización, innovación y diversificación de productos.

La política de cadenas productivas ha procurado conectar estrategias macro de desarrollo del sector con una implementación de programas a nivel micro. Con este fin, las organizaciones nacionales de cadenas han estimulado la creación de los comités regionales en los principales núcleos productivos del país. Estos comités incentivan la formación de cadenas agrícolas competitivas e inclusivas socialmente,

al brindar, entre otras cosas, un foro donde participan diversos actores locales involucrados tanto en la producción como en la comercialización.

Los resultados presentados en este documento de políticas en síntesis constituyen un primer paso para determinar la efectividad de las políticas de competitividad en el sector agrícola. El éxito a largo plazo depende de una competitividad “sistémica”; cuyos pilares son económicos, sociales y ambientales. Esta síntesis se centra en los dos primeros temas y deja a la sostenibilidad ambiental para un trabajo posterior.

Entre varios resultados, el análisis del proyecto indica que esta clase de política pública de competitividad puede ser muy eficaz, no solamente en aumentar la producción o el rendimiento, sino también en reducir la pobreza rural. Sin embargo, los resultados también señalan que estas políticas con frecuencia no se han dirigido a las zonas donde hay una mayor población rural vulnerable. Si bien se reconoce que el éxito de algunas iniciativas de políticas ha dependido de los contextos regionales-locales, ciertos aspectos positivos constituyen lecciones aprendidas que pueden replicarse en diferentes entornos.

El marco de las organizaciones de cadenas

Con el fin de confrontar los desafíos de la creciente liberalización comercial en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, la política de cadenas productivas agrícolas surge a mediados de la década de los noventa. Inicialmente el objetivo era incrementar el valor agregado de los productos agrícolas, para incentivar la creación de ventajas competitivas en el sector y, además, asegurar que todos los actores de la cadena recibieran ganancias equitativas. En 2003, con la introducción de la Ley 811, la política evolucionó para integrar aspectos sociales que incluían, por ej., el

mandato de vincular a los pequeños agricultores a las cadenas.

El marco de instrumentos jurídicos que le da vigor y reconocimiento a la política de organizaciones de cadenas productivas del gobierno de Colombia lo establecen la ley 811 del 2003, el Decreto 3800 de 2006 y la Resolución 186 de 2008.

Según la legislación, la estructura funcional de una organización de cadena está compuesta por: (1) un consejo nacional, (2) uno o varios comités regionales, (3) secretarías técnicas nacionales y regionales; y (4) mesas o comités temáticos nacionales y regionales (Figura 1).



Figura 1. Organigrama típico de una organización de cadena. Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

¿Bien focalizados?

En 2011, la incidencia de la pobreza en Bogotá fue relativamente baja (13.1%) en comparación con Quibdó, Chocó (53%). La pobreza no solamente varía entre ciudades. La brecha entre lo urbano y lo rural es sustancial. Por ej., mientras que las 13 principales áreas metropolitanas presentan en promedio una tasa de pobreza alrededor del 30.3%, en el campo esta alcanza el 46.1%⁶.

Es natural preguntarse si en las regiones la política de cadenas productivas se ha dirigido a las zonas rurales con mayor pobreza, lo que se supone mejoraría los

6. Estadísticas de la MESEP.

- **Consejo Nacional:** El órgano máximo de dirección y planeación de las organizaciones de cadena. Se encarga de desarrollar los “acuerdos de competitividad” y cumplir con los compromisos allí establecidos. Sus integrantes son elegidos por consenso; en representación de los eslabones de la cadena, sector primario, industria, comercio, servicios de consumo, y las instituciones públicas y/o privadas de apoyo como son ministerios, universidades, centros de investigación, centros de formación y capacitación, e invitados ocasionales y/u otros permanentes.
- **Secretarías Técnicas Nacionales (Regionales):** Encargadas de coordinar, articular y gestionar el desarrollo de los planes y estrategias de acción de las organizaciones de cadena, según las orientaciones y mandatos de los consejos nacionales (regionales).
- **Comités regionales:** Ubicados en importantes regiones productoras, reflejan la estructura y composición institucional del Consejo Nacional pero con actores locales y objetivos regionales.
- **Grupos temáticos:** Se encargan de convocar a expertos para abordar temas específicos, como las mejoras tecnológicas y el acceso a mercados.

medios de vida de los pobladores del campo.

Para dar respuesta, el proyecto analiza unas relaciones empíricas entre la producción y el rendimiento y varios indicadores socio-económicos a nivel municipal en los núcleos de producción de las cadenas productivas apoyadas por el gobierno. Los indicadores socio-económicos incluyen los índices de desarrollo humano⁷, desigualdad en la tenencia de la tierra, y el porcentaje de población rural con necesidades básicas no satisfechas, entre otros (ver Estudio de caso: Cacao).

Entre los resultados destacados que se encuentran en la actualidad, las intervenciones políticas se correlacionan positivamente en ciertos casos con el rendimiento de las cadenas, no obstante, la política no necesariamente se ha dirigido a las zonas donde reside la población rural en condición de pobreza.

Medición de la efectividad

La política de cadenas productivas idealmente debe procurar combinar los objetivos competitivos con los sociales. Si se asume que mayores rendimientos agrícolas conducen a mayores ingresos, entonces se puede deducir que la competitividad de las cadenas tendrá a largo plazo resultados importantes sobre la pobreza rural.

Para determinar la efectividad de esta política, es fundamental indagar hasta qué grado se ha implementado a nivel municipal. Ninguna iniciativa política, por muy bien concebida, puede ser efectiva si no se hallan instauradas las estructuras institucionales requeridas para su implementación.

Para abordar este tema, el proyecto desarrolla un Índice de Fortaleza

7. PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2011. Colombia rural: Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá, Colombia. Disponible en: http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/informe_completo_indh2011.pdf

Institucional (IFI) como un indicador de efectividad de la política de cadenas productivas. El puntaje del IFI describe el desempeño visible de la política a nivel regional, evaluando de esta manera la calidad del desempeño de las estructuras de gobernanza e implementación de la política pública (ver recuadro).

Análisis innovador

El análisis de los puntajes del IFI revela enormes diferencias en el desempeño de la política pública, tanto entre regiones como por cadenas productivas.

Entre cadenas, una revisión rápida de los puntajes del IFI revela que el desempeño de la política alcanza niveles muy altos, por ej., en los casos de la papa (2.8), fique (2.6) y cacao (2.4); y muy bajos e incluso casi inexistentes en los casos de la panela (0.4) y el tabaco (0.4). Asimismo, el promedio del IFI de todas las cadenas con presencia en un departamento es alto en Putumayo (2.3) y Caquetá (2.0); y bajo en el Valle del Cauca (0.2) y Casanare (0.4). Esto contrasta con suposiciones iniciales generalizadas sobre un desempeño fuerte en los departamentos centrales —tradicionales— frente a uno bajo en los más lejanos geográficamente.

Un indicador clave para una organización de cadena en el ámbito regional es el grado de dispersión departamental del IFI. El grado de dispersión corresponde al promedio de las desviaciones estándar del IFI según la cadena en los departamentos. Lo lógico es que los comités y las secretarías técnicas regionales apoyen a las organizaciones con la misma intensidad (menor desviación estándar del IFI). Esto conduce a la reducción de la pobreza rural mediante el aumento de capacidades competitivas, aumentando así en el agregado la diversificación de la oferta agrícola productiva destinada tanto al mercado nacional como al de exportación. Sábila, arroz y algodón (0.4) y papa (0.2) son las cadenas que exhiben una menor dispersión; en contraste con la palma y forestería (1.4), piscicultura, lácteos y guayaba (1.2) (ver Figura 3).

IFI: Índice de Fortaleza Institucional

El IFI proporciona un indicador cuantitativo directo del desempeño de las organizaciones de cadenas productivas a nivel regional (ver Figura 2).

Construcción del IFI

El IFI se define positivamente en una escala de 0 a 3, cuyos puntajes mayores señalan un mejor desempeño de la política de cadenas productivas. El IFI se construye sobre tres subíndices que son calculados de la siguiente manera:

Comité Regional: Existencia y nivel de actividad del comité con base en el estado de desarrollo y frecuencia de las reuniones ordinarias. El subíndice se califica de 0 a 1, así:

- 0: No existe comité
- 1/3: Comité en etapa de desarrollo, inactivo
- 2/3: Comité establecido, se reúne ocasionalmente
- 1: Comité establecido, se reúne regularmente

Secretaría Regional: La presencia de una secretaría o una coordinación formalizada obtiene un puntaje de 0 a 1, así:

- 0: No existe secretaría
- 1: Secretaría o entidad coordinadora establecida

Acuerdo de Competitividad:

Existencia e implementación de un “Acuerdo de Competitividad” que detalla las metas y las estrategias

establecidas por el comité. El subíndice se califica de 0 a 1, así:

- 0: No existe acuerdo de competitividad
- 1/3: Acuerdo de competitividad en etapa de desarrollo, aún no implementado
- 2/3: Acuerdo de competitividad aprobado, en proceso de ser implementado
- 1: Acuerdo de competitividad aprobado, totalmente implementado

El puntaje integral del IFI se calcula al sumar las calificaciones de estos tres subíndices.

Impacto

Como indicador cuantitativo de desempeño de la política pública de cadenas productivas, el IFI ayuda a establecer una correlación entre el desempeño y el rendimiento de las cadenas agrícolas en los núcleos primarios, manteniendo las demás variables explicativas constantes.

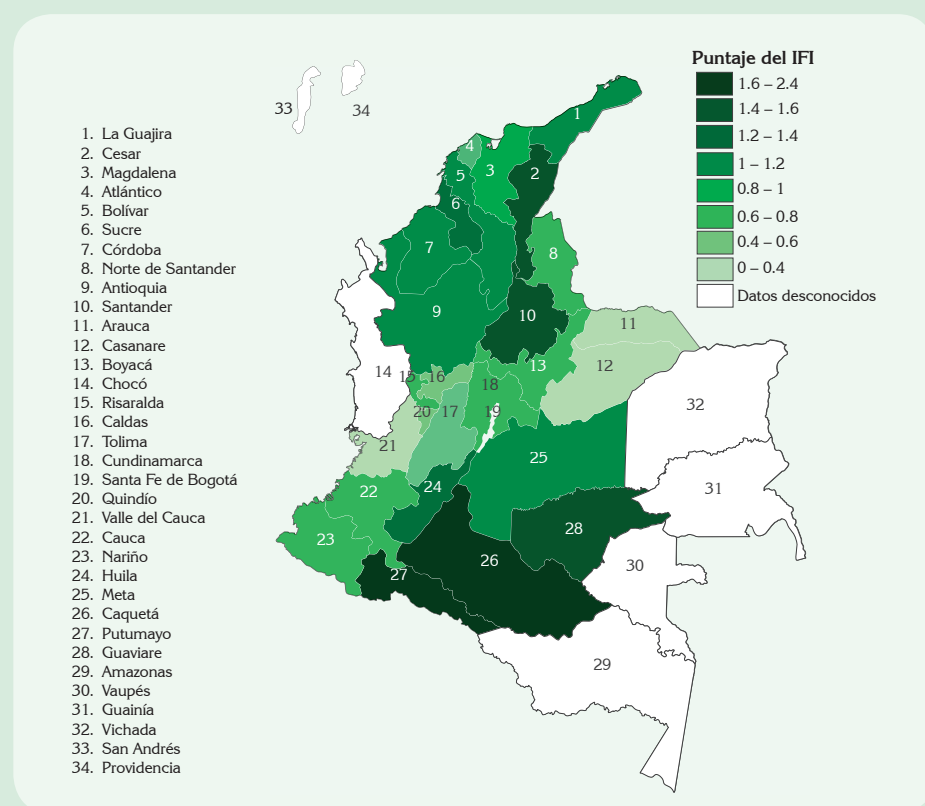


Figura 2. Desempeños Departamentales en el IFI. Promedio del IFI de las organizaciones de cadenas productivas en el ámbito departamental, apoyadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Fuente: Autores, con base en estadísticas del MADR e IICA.

Uno de los resultados más significativos del estudio tiene que ver con la relación entre la cantidad de comités regionales y la fortaleza institucional de la política en las regiones. Si bien se encuentra que no es clara la relación entre la cantidad de comités regionales apoyados y el puntaje promedio del IFI

de las cadenas, a medida que aumenta la cantidad de cadenas regionales formalizadas en un departamento, también aumenta el grado de dispersión de la política entre las organizaciones regionales.

Por lo tanto, no necesariamente un número mayor de organizaciones de

cadena en un departamento se traduce en una implementación más fuerte de la política. Distintos factores pueden contribuir a este fenómeno, entre ellos, la escasez de fuentes de financiación de los gobiernos regionales. Así, contrario a lo que uno pensaría, a veces hacer menos es hacer más.

Implementación consistente

La Figura 3 presenta el nivel promedio de fortaleza institucional de la política de cadenas productivas (puntaje del IFI) acompañado por el grado de dispersión

departamental del IFI por cadena. Las iniciativas de política efectivas demuestran un desempeño institucional fuerte (puntaje alto del IFI) y una

implementación consistente (bajo grado de dispersión). La cadena productiva de la papa, por ej., presenta un puntaje alto del IFI (2.8) y uno bajo de dispersión (0.2).

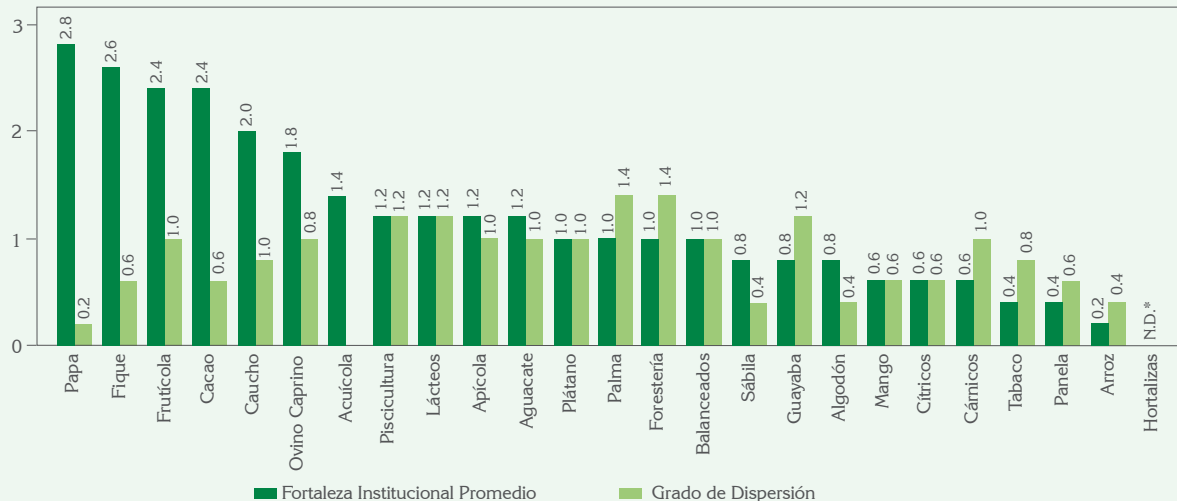


Figura 3. Puntaje del IFI y grado de dispersión por cadena productiva agrícola. **Fuente:** Autores, con base en estadísticas del MADR e IICA. **Nota:** el grado de dispersión corresponde al promedio de la desviación estándar del IFI según la cadena en los departamentos. *N.D.= Datos no disponibles.

Estudio de caso: Cacao

La cadena productiva del cacao es un caso interesante en términos tanto de focalización geográfica como de efectividad.

El análisis geográfico de la cadena del cacao revela resultados interesantes en los municipios con una política de cadenas activa. En los núcleos productivos, la producción se correlaciona positivamente con una alta desigualdad en la tenencia de la tierra. El rendimiento, que se define como producción por hectárea, tiende a ser mayor en las áreas más desarrolladas, es decir, con menos pobreza rural. Estas relaciones indican que las intervenciones políticas sí pueden estimular la producción de cacao y, por ende, mejorar la competitividad de la cadena. Desafortunadamente, es difícil que la competitividad aumente en aquellos municipios donde la pobreza rural es más prevalente, o donde hay desigualdad en la tenencia de la tierra, lo que es un problema serio de focalización si se quieren alcanzar igualmente objetivos sociales (ver Figura 4).

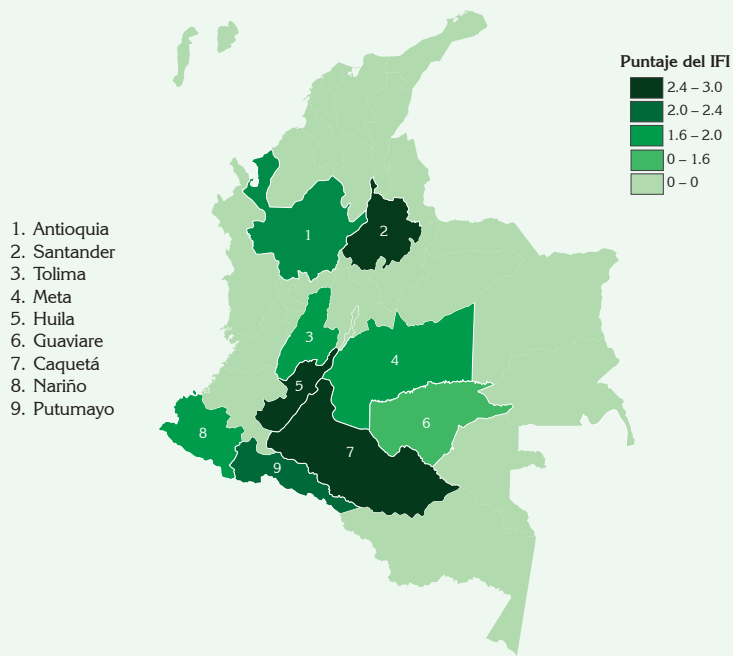


Figura 4. Fortaleza institucional de la política pública de cadenas productivas en cacao por departamento. **Fuente:** Autores, con base en estadísticas del MADR e IICA. **Nota:** La fortaleza institucional hace referencia a la existencia de una institucionalidad que implementa eficazmente las iniciativas de la política de cadenas productivas en la cadena. El rango del IFI se define positivamente en el intervalo [0.0–3.0].

Desafíos

En Colombia, la política de cadenas productivas agrícolas, como es natural, aborda prioridades competitivas en lugar de sociales. Sin embargo, en el largo plazo, las mejoras competitivas pueden mejorar los medios de vida de las áreas rurales.

La política de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se centra casi exclusivamente en el tema productivo. Dentro de un modelo de cadena de valor, los aspectos de transformación y mercadeo son igualmente importantes, aunque la responsabilidad en términos políticos de algunos de estos aspectos puede corresponder a otras instituciones, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre otros. El resultado final es un conjunto de estrategias de apoyo parcial a las cadenas productivas que no siempre compaginan bien. Esta falta de coordinación institucional es uno de los más grandes desafíos institucionales.

Adicionalmente, el éxito de la política de cadenas productivas depende en gran medida de una buena coordinación entre el gobierno nacional y regional y la participación de actores del sector privado. Falta de interés por parte de los gobiernos locales e incumplimiento de los compromisos por parte del sector privado dan lugar a una gobernanza e implementación débil de la política. El apoyo del consejo nacional a las cadenas productivas en las regiones puede llegar a compensar estas dificultades, pero solamente cuando las organizaciones regionales de cadenas en sí mismas son fuertes y comprometidas.

Colombia, en América Latina, continúa a la vanguardia en cuanto a iniciativas encaminadas a fortalecer las cadenas productivas agrícolas. Por tanto, este análisis puede contribuir de manera importante al desarrollo de políticas similares y relevantes en otros países de la región.

Recomendaciones en materia de políticas

Las siguientes recomendaciones pueden contribuir en el diseño de políticas públicas de cadenas productivas agrícolas:

- Las políticas de cadenas productivas agrícolas deben integrarse a las iniciativas y las estrategias de competitividad y desarrollo de los gobiernos subnacionales, de manera que se garantice una adecuada asignación de los limitados recursos económicos.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) debe monitorear de manera consistente la implementación de la política pública en el ámbito regional, por ej., mediante el diseño y uso de índices similares al IFI, pues constituyen una herramienta importante en la toma de decisiones.
- Documentar adecuadamente la implementación de los programas a nivel nacional y regional es esencial. Los resultados de las políticas, en especial a nivel local, se deben registrar de manera consistente, ya que la actual falta de información dificulta el desarrollo exitoso de iniciativas políticas futuras.
- Los comités regionales deben recibir el apoyo total y equitativo en términos geográficos de las políticas nacionales de cadenas productivas; sin embargo, se deben incluir nuevos comités regionales únicamente cuando se hallen disponibles los recursos y los mecanismos de apoyo adecuados. A veces hacer menos es hacer más.

Lectura adicional

Este documento de políticas en síntesis se basa en el informe interno de proyecto, preparado para la Fundación Ford:

Parra-Peña RI; Lundy M. 2012. Cadenas productivas en el sector agropecuario y rural de Colombia: Un análisis macro de una política pública de competitividad.

Fedesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo). 2010. Algunas reflexiones sobre la política agropecuaria en Colombia. En: Tendencia Económica. Informe Mensual No. 100, Bogotá, Colombia. p 6–11. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/TE-No.-100.pdf>

Peña Y; Nieto PA; Díaz F. 2008. Cadenas de valor: Un enfoque para las agrocadenas. Equidad y Desarrollo 9:77-85. Disponible en: <http://publicaciones.lasalle.edu.co/images/openaccess/Revistas/equidad/equidad9.pdf>

Cita correcta

Parra-Peña RI; Miller V; Lundy M. 2012. Cadenas productivas colombianas: Cómo la política pública transforma la Agricultura. CIAT Políticas en Síntesis No. 8. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. 6 p.

Mayor información

Rafael Isidro Parra-Peña S. es Economista y Analista de Políticas. Trabaja en el tema Vinculación de los Agricultores a los Mercados, Área de Investigación en Análisis de Políticas (DAPA, por sus siglas en inglés) del CIAT. Es además consultor para el Departamento del Clima de Inversión de la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Grupo Banco Mundial en Washington, D.C., y catedrático externo en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
r.i.parra-pena@cgiar.org

Vail Miller es investigadora visitante de la Universidad de California-Los Ángeles (UCLA). Trabaja en el tema Vinculación de los Agricultores a los Mercados, Área de Investigación DAPA del CIAT, Cali, Colombia.
vaillaurenmillier@gmail.com

Mark Lundy es el científico líder del tema Vinculación de los Agricultores a los Mercados, Área de Investigación DAPA del CIAT, Cali, Colombia.
m.lundy@cgiar.org

Agradecimientos

Los autores agradecen profundamente a Yadira Peña, Economista del MADR de Colombia, y a Hernando Riveros y Danilo Herrera del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) por sus valiosas contribuciones.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las de las organizaciones que ellos representan.