



Estudios de casos de países **América Latina**

APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

Análisis del modelo institucional de Colombia





APOYO DEL SECTOR PÚBLICO
PARA EL DESARROLLO
DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

**Análisis del modelo
institucional de Colombia**

Carmen Lucía Jaramillo Hoyos

Editado por Eva Gálvez-Nogales,
Pilar Santacoloma y Hernando Riveros

CITACIÓN RECOMENDADA

FAO e IICA. 2013. *Apoyo del sector público para el desarrollo de los agronegocios incluyentes – Análisis del modelo institucional de Colombia.* Estudios de casos de países – América Latina. Roma.

Fotografía de la portada: CC Hembo Pagi

Para detalles sobre esta licencia Creative Commons, visite la página <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ni del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO ni el IICA los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO o del IICA.

E-ISBN 978-92-5-308574-3 (PDF)

© FAO y IICA 2014

La FAO y el IICA fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO y al IICA como las fuentes y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o el IICA aprueban los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org

Índice

Prefacio	v
Siglas	vi
Agradecimientos	viii
Resumen ejecutivo	ix
CAPÍTULO 1	
Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Metodología del estudio	1
1.4 Estructura del informe	1
CAPÍTULO 2	
Perfil institucional	3
2.1 Marco de referencia	3
2.2 Caracterización de la motivación y desarrollo histórico institucional	4
2.3 Descripción del perfil de la institución	6
2.4 Caracterización del entorno de la institución	7
2.5 Caracterización de la capacidad institucional	8
2.6 Vínculos interinstitucionales	10
CAPÍTULO 3	
Modelo organizacional	11
3.1 Servicios prestados	11
3.2 Clientes/usuarios	13
3.3 Instrumentos y programas en las áreas de interés	13
3.4 Análisis de las capacidades en relación con los servicios que ofrece	16
3.5 Desempeño operativo	16
3.6 Ventaja comparativa de las instancias analizadas	18
CAPÍTULO 4	
Buenas prácticas institucionales y necesidades de desarrollo de capacidades	19
4.1 Buenas prácticas	19
4.2 Factores de éxito en la gestión institucional	21
4.3 Limitantes en la gestión institucional	22
4.4 Posible ruta de desarrollo institucional	25
4.5 Áreas para la creación o fortalecimiento de capacidades	26
4.6 Áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA	28
Bibliografía	29
ANEXOS	
1. Lista de entrevistados claves	31
2. Otras entidades de apoyo a los agronegocios	33

FIGURAS

1.	Organigrama del MADR	3
2.	Organización de las cadenas productivas	9
3.	Estructura de los acuerdos de competitividad	15
4.	Estimación de efectos en las organizaciones microempresariales	17

CUADROS

1.	Aspectos presupuestales	9
2.	Síntesis de los servicios prestados por los tres instrumentos	13
3.	Descripción de los clientes y servicios demandados	14
4.	Instrumentos de Apoyo a Alianzas Productivas	14
5.	Síntesis de los instrumentos en los tres casos estudiados	15
6.	Calificación de las capacidades en relación con los servicios	16
7.	Análisis FODA	17
8.	Situación de los indicadores globales del Proyecto	17

Prefacio

La estructura del sistema agroalimentario global está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura (globalización, coordinación y concentración) y a los cambios en los patrones de consumo en pos de alimentos de calidad, inocuos, convenientes y producidos de manera social y ambientalmente responsable. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y de subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que promuevan el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Pero ¿hasta qué punto los MAG están siendo habilitados y equipados para hacerlo? En teoría, estos ministerios han visto como su mandato y funciones se han ampliado de una dimensión estrictamente productiva a un enfoque holístico, de la granja a la mesa. Esto debería reflejarse en un mayor rango de bienes y servicios públicos ofrecidos de forma que incluyan cuestiones de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento. Los MAG también se enfrentan con el desafío de incorporar enfoques relativamente nuevos, como el diseño e implementación de programas de agrocadenas, la agricultura sostenible, el uso de la agricultura por contrato, las alianzas público-privadas y los programas agroindustriales con enfoque territorial (por ejemplo, agrocarriles y clústeres agroalimentarios).

La FAO ha analizado los modelos organizativos utilizados por los MAG para apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios y las agroindustrias. Esta investigación ha abarcado una encuesta realizada en 71 países y estudios de caso en 21 países de África, Asia y América Latina. Esta investigación indica que muchos MAG han establecido una Unidad de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y/o de coordinación en materia de desarrollo agroindustrial. Alternativamente, algunos MAG se han decantado por establecer un grupo de unidades con mandatos complementarios.

El estudio también ha analizado el nivel de preparación de estas Unidades de Agronegocio y de su personal para aplicar métodos y herramientas tradicionales y no tradicionales para promover el desarrollo de los agronegocios y de la agroindustria. Como parte de esta evaluación, se han examinado la dotación de personal, la estructura organizativa, la asignación de presupuesto y la variedad y calidad de los bienes y servicios prestados por estas Unidades.

FAO está publicando esta serie de estudios de casos de países con el fin de ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas para el establecimiento y funcionamiento de Unidades de Agronegocios. En estos estudios se cotejan también modelos organizativos alternativos aplicados por los países para hacer frente a los cambios del sistema agroalimentario, incluyendo mecanismos para establecer vínculos con otros ministerios (por ejemplo, los de industria y comercio) y organizaciones privadas. La serie también ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de un compromiso público más fuerte con el desarrollo de agroindustrias y agronegocios responsables. Dicho compromiso se debe reflejar en una asignación más generosa de recursos humanos y financieros para empoderar a las Unidades de Agronegocios y estructuras similares en los MAG. Así mismo, reorientar las funciones básicas de estas Unidades y/o seleccionar agrocadenas específicas podría contribuir a encontrar un equilibrio adecuado entre el mandato de apoyo a los agronegocios y la asignación de recursos existentes, al tiempo que se maximiza la consecución de objetivos sociales (por ejemplo, la inclusión y trabajo creación).

Siglas

AAP	(Proyecto) Apoyo a Alianzas Productivas
AGRONET	Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario
ANALDEX	Asociación Nacional de Comercio Exterior
BANCOLDEX	Banco de desarrollo empresarial y comercio exterior de Colombia
CCAI	Centro de Coordinación y Acción Integral
CCI	Corporación Colombia Internacional
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Peso colombiano
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CREAR	Comité Regional de Evaluación y Asignación de Recursos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCP	Dirección de Cadenas Productivas
DDR	Dirección de Desarrollo Rural
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRE	(Programa) Desarrollo Rural con Equidad
ECA	Escuelas de campo de agricultores
EIP	Equipo de implementación del proyecto Apoyo a Alianzas Productivas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
MACS	Modelos agroempresariales competitivos y sostenibles
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
OGA	Organización gestora acompañante
OGR	Organización gestora regional
PADEMÉR	Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural
POA	Plan Operativo Anual
POR	Programa Oportunidades Rurales
PTA	Proyecto de Transición de la Agricultura
PTP	Programa de Transformación Productiva
Red Adelco	Red de Agencias de Desarrollo Local en Colombia
Red Prodepaz	Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIG	Sistema Integrado de Gestión
SIOC	Sistema de Información de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadena

SIPSA	Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SGR	Sistema General de Regalías
UAF	Unidad agrícola familiar
UNG	Unidad Nacional de Gerencia del Programa Oportunidades Rurales
USD	Dólares estadounidenses

Agradecimientos

La autora del presente informe es Carmen Lucía Jaramillo Hoyos. Eva Gálvez y Pilar Santacoloma, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Hernando Riveros del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) han editado y guiado la preparación del mismo.

Se agradece en especial a todos aquellos funcionarios, trabajadores y usuarios de los programas analizados que, con su tiempo y dedicación, hicieron posible la recopilación de información escrita y de testimonios para llevar a cabo el estudio.

Finalmente, se desea agradecer a Blanca Azcárraga por la edición, a Claudia Tonini por el diseño gráfico, a Simone Morini por el control de la calidad y a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción.

Resumen ejecutivo

El estudio sobre arreglos institucionales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de Colombia en el apoyo a agronegocios se enmarca dentro del estudio global de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre mandatos públicos de apoyo a los agronegocios inclusivos. En América Latina y el Caribe, la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) han colaborado para preparar un análisis en nueve países de la región con el fin de identificar buenas prácticas de gestión institucional y necesidades de asistencia y cooperación horizontal para la gestión de proyectos de fortalecimiento institucional.

El modelo institucional para el apoyo a los agronegocios en Colombia se enlaza con dos temáticas centrales para el país: por un lado, el crecimiento y la competitividad, y por otro, la igualdad de oportunidades, tal como fueron recogidos en los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014. En este estudio se han analizado tres instrumentos del MADR: la Dirección de Cadenas Productivas (DCP), el Programa Oportunidades Rurales (POR) y el proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (AAP). Estos dos últimos forman parte de la Dirección de Desarrollo Rural (DDR). Los tres casos analizados vienen funcionando desde hace más de una década y, específicamente los proyectos, cuentan con varias fases de ejecución.

La DCP es responsable de coordinar la ejecución de la política sectorial de las organizaciones de cadena del sector agropecuario y rural. El proyecto AAP vincula pequeños productores rurales con mercados especializados mediante un esquema de articulación de sus organizaciones con socios comerciales a través de alianzas. El POR tiene como propósito contribuir a la lucha contra la pobreza rural y para lo cual su principal instrumento es la cofinanciación de proyectos de fortalecimiento empresarial de microempresas rurales, buscando su competitividad e integración a los mercados.

La experiencia del Ministerio con los tres instrumentos analizados ha significado importantes aportes en el apoyo a agronegocios, fundamentalmente por:

- La creación de organizaciones de cadena y sus planes de competitividad resultantes del proceso de concertación entre sus distintos eslabones y el sector público, en los que se trazan objetivos y acciones para mejorar la competitividad de la cadena. Igualmente, por la concertación de agendas de investigación y desarrollo tecnológico a partir de las necesidades concretas identificadas en los consejos de cadena. Además, se cuenta con sistemas de información para facilitar la toma de decisiones de los diferentes actores.
- El desarrollo de mecanismos para apoyar organizaciones de productores de pequeña escala en su integración a los mercados formales. Estos instrumentos funcionan bajo modelos de convocatorias públicas y enfoques de demanda, logrando importantes resultados en la consolidación de negocios rentables y sostenibles que aumentan significativamente la generación de ingresos de las familias y fortalecen las capacidades gerenciales y administrativas de sus organizaciones.

Pese a los logros obtenidos con instrumentos como los aquí analizados, el país se enfrenta a grandes retos en el apoyo a agronegocios toda vez que no se da una articulación suficientemente estrecha y consistente entre ministerios alrededor del desarrollo agroempresarial. Una estrategia profunda de acceso a mercados que no compete únicamente al MADR; implica también, por ejemplo, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) y al Ministerio de Transporte.

De otro lado, se requiere la definición de estrategias de largo plazo en el apoyo a agronegocios que superen el modelo de iniciativas atomizadas por proyectos, tanto desde la cooperación internacional como desde la financiación de la banca multilateral.

En consecuencia, se evidencia la necesidad de estructurar políticas de largo plazo en apoyo a agronegocios que se sustenten en una real articulación de las distintas entidades estatales con responsabilidad en la creación de condiciones propicias para el desarrollo rural y la competitividad de los negocios rurales.

Adicionalmente, sería importante retomar los principios que sustentaron la definición de la estrategia de organizaciones de cadena y desarrollar incentivos para la participación activa de los consejos nacionales de cadena como órganos consultivos del Gobierno. De otro lado, es relevante considerar las condiciones

que se requieren para la vinculación, en condiciones de equidad, de los pequeños productores con negocios agrícolas regionales, de tal forma que se trasciendan las acciones de articulación puntual a los mercados locales o a socios comerciales individuales.

El Ministerio se enfrenta al reto de la definición de estrategias para operativizar propuestas de desarrollo rural integral con enfoque territorial que recojan la experiencia de muchos años en torno a la cooperación entre el sector público y el sector privado, el funcionamiento de las organizaciones de cadena y el apoyo a pequeños productores rurales para su inserción efectiva en los mercados formales.

Todo ello posiblemente sea considerado dentro del rediseño institucional del Ministerio, que ha previsto una modificación de su estructura orgánica (incluyendo la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural) y la ampliación de la planta de personal.

Por el momento, tiene organizada su gestión en torno a cinco procesos misionales: a) apoyos económicos y financiamiento (referidos a las necesidades de productores y comercializadores en cuanto a crédito y apoyos económicos); b) empresarización de las actividades agropecuarias (instrumentos para mejorar la competitividad del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola); c) oportunidades para la equidad rural (vinculación de comunidades campesinas y grupos étnicos a procesos de desarrollo social); d) acceso a mercados (política sectorial en materia de sanidad, inocuidad y comercio agropecuario); e) atención y servicio al ciudadano (MADR, 2011a).

Capítulo 1

Introducción

1.1 ANTECEDENTES

El estudio sobre arreglos institucionales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) de Colombia en el apoyo a agronegocios se enmarca dentro del estudio global de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre mandatos públicos de promoción a los agronegocios inclusivos. Dicho estudio ha constado de una encuesta sobre mandatos institucionales de los ministerios de agricultura de 70 países y de 20 estudios de caso en África, Asia y las Américas.

En América Latina y el Caribe, la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) han colaborado para preparar un análisis en nueve países de la región, con el fin de identificar buenas prácticas de gestión institucional y necesidades de asistencia y cooperación horizontal para la gestión de proyectos de fortalecimiento institucional. Colombia ha sido uno de los países seleccionados para los estudios de caso en profundidad.

El modelo institucional para el apoyo a los agronegocios en Colombia se enlaza con dos temáticas centrales para el país: por un lado, el crecimiento y la competitividad, y por otro, la igualdad de oportunidades (tal como fueron recogidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014). En este estudio se han analizado tres instrumentos del MADR: la Dirección de Cadenas Productivas (DCP), el Programa Oportunidades Rurales (POR) y el proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (AAP). Estos dos últimos forman parte de la Dirección de Desarrollo Rural (DDR). Los tres casos analizados vienen funcionando desde hace más de una década y, específicamente los proyectos, cuentan con varias fases de ejecución.

1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

En el caso colombiano, se han analizado tres instrumentos del MADR para apoyar al desarrollo de los agronegocios:

- la DCP;
- el POR;
- el proyecto AAP.

1.3 METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El estudio se desarrolló a partir de la recopilación de datos de fuentes secundarias y de entrevistas a 14 informantes clave, de acuerdo con el cuestionario guía unificado para todos los países contemplados en el estudio.

Una vez finalizado el documento inicial, se realizó una sesión de análisis y validación del contenido del estudio en lo referente a las buenas prácticas institucionales, las limitaciones en la prestación de los servicios y en los esquemas de implementación y, finalmente, los desafíos que enfrenta el MADR en el apoyo a los agronegocios.

1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe final que aquí se presenta está estructurado en cuatro grandes partes.

La primera parte es esta breve introducción al estudio.

La segunda corresponde a la caracterización del perfil institucional del MADR y los tres instrumentos de política analizados, considerando el entorno y la capacidad institucionales, así como los vínculos con otras instancias.

El tercer apartado hace referencia a la descripción del modelo organizacional que se utiliza para proporcionar los servicios agroempresariales y un análisis de las fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas comparativas de la institución.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta una reflexión sobre las buenas prácticas institucionales, los factores facilitadores o limitadores y las áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA.

Capítulo 2

Perfil institucional

2.1 MARCO DE REFERENCIA

El MADR fue creado en 1913 y tiene un mandato explícito relativo a los agronegocios. Sus objetivos primordiales son la formulación, coordinación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural (Decreto 2478/1999, artículo 2).

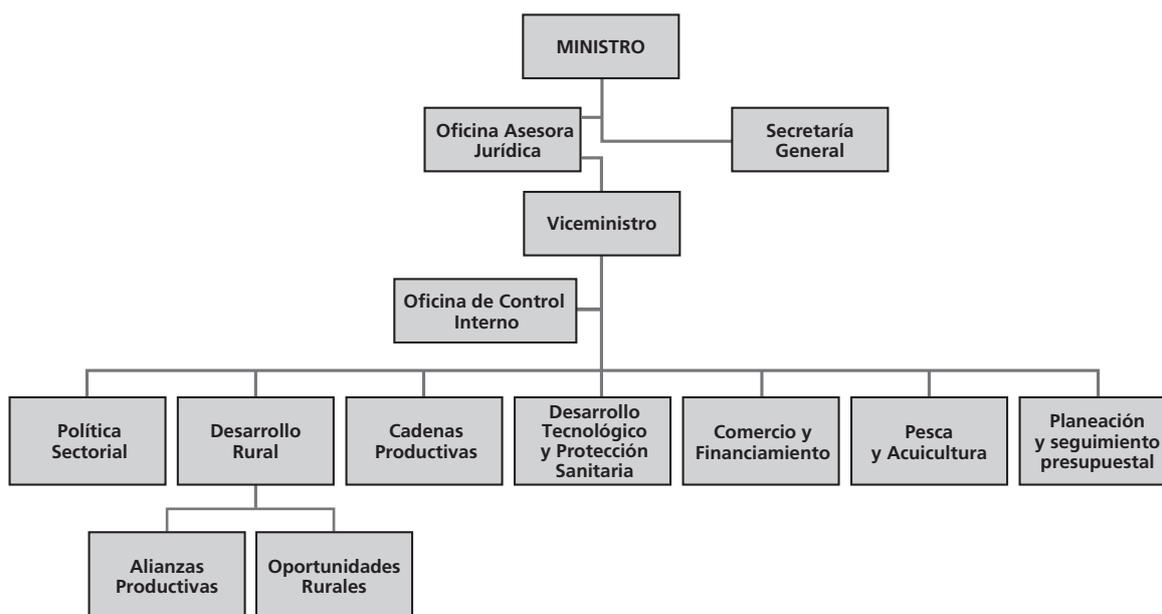
El Ministerio ha organizado su gestión en torno a cinco procesos misionales: a) apoyos económicos y financiamiento (referidos a las necesidades de productores y comercializadores en cuanto a crédito y apoyos económicos); b) empresarización de las actividades agropecuarias (instrumentos para mejorar la competitividad del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola); c) oportunidades para la equidad rural (vinculación de comunidades campesinas y grupos étnicos a procesos de desarrollo social); d) acceso a mercados (política sectorial en materia de sanidad, inocuidad y comercio agropecuario); e) atención y servicio al ciudadano (MADR, 2011a).

Todos ellos están bajo la responsabilidad del Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹, que a su vez tiene a cargo siete direcciones misionales, como se puede ver en el organigrama (Figura 1).

Las instancias más altas en el organigrama del MADR que tienen a su cargo acciones directas de apoyo a los agronegocios y la agroindustria son la Dirección de Cadenas Productivas (DCP) y, en menor grado, la Dirección de Comercio y Financiamiento, la Dirección de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria y la Dirección de Pesca y Acuicultura. El estudio analiza en profundidad la DCP.

¹ Actualmente el Ministerio solo cuenta con un Viceministerio. Esta estructura puede cambiar durante 2012, puesto que se tiene previsto un rediseño institucional del Ministerio con modificación de su estructura orgánica y ampliación de la planta de personal.

FIGURA 1
Organigrama del MADR



Por otra parte, dentro de la Dirección de Desarrollo Rural (DDR) se encuadran dos instrumentos programáticos de apoyo a los agronegocios, a saber: el POR y el proyecto AAP. Ambos instrumentos corresponden a proyectos ejecutados bajo préstamos de la banca multilateral. Estos instrumentos se han incluido en el estudio debido a su envergadura, su cobertura nacional y su semiinstitucionalización gracias al largo arco de tiempo de implementación.

2.2 CARACTERIZACIÓN DE LA MOTIVACIÓN Y DESARROLLO HISTÓRICO INSTITUCIONAL

La DCP se constituyó en el año 2000, más o menos contemporáneamente con el proyecto AAP, cuyo origen se remonta a 1998 y está próximo a entrar en su tercera fase. El POR se inició en 2007, pero se basa en un proyecto anterior de hace más de diez años. Aunque todos ellos se desarrollaron con anterioridad a la formulación del actual Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, comparten la visión de mejorar la competitividad del sector agropecuario promoviendo los encadenamientos y la agregación de valor en la producción, a la vez que se favorecen esquemas asociativos que propicien la generación de ingresos entre la población más pobre del campo.

Origen de la Dirección de Cadenas Productivas²

El origen de toda la estrategia de organizaciones de cadena se remonta a la segunda parte de la década de 1990 en que el país vivió un período de revisión del Estado y ajuste institucional, pasando de políticas de corte intervencionista a un papel estatal como facilitador orientado a la entrega de bienes públicos y, fundamentalmente, a propiciar condiciones para que el sector privado se insertara de mejor manera en los mercados.

Fue así como se retomaron las experiencias de otros países (de Francia, principalmente) para plantear el trabajo de organizaciones de cadena con la función de articular los diferentes eslabones y ser órganos consultivos del Gobierno para la creación y direccionamiento de la política pública. Inicialmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con liderazgo en las cadenas agro-

industriales, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), con liderazgo en las demás cadenas, trabajaron estrechamente, pero poco a poco se fue reduciendo la participación del MCIT que requería resultados y decisiones de política más aceleradas, por lo que bajó su perfil de participación en las organizaciones de cadena.

Desde 1994, todos los planes nacionales de desarrollo de Colombia han incorporado los temas de competitividad y organizaciones de cadena productiva. El trabajo realizado con acuerdos de competitividad sectoriales durante toda la década de 1990 abocó en 1999 a la creación de la DCP mediante el Decreto 2478 de diciembre de 1999.

En 2003 se creó un marco legal para las organizaciones de cadena con la Ley 811/2003, lo que permitió la inversión de recursos públicos para cofinanciar las secretarías técnicas de las diferentes cadenas productivas. Posteriormente, con la Resolución 186/2008 del MADR se reglamentó parcialmente dicha Ley y se creó el Decreto 3800/2006 para la inscripción de organizaciones de cadena ante el Ministerio.

El escenario político cambia en torno a los años 2003 y 2004, cuando el Gobierno adopta políticas más intervencionistas, definiendo una agenda exportadora y dando incentivos para la siembra de algunos productos. Esto llevó en parte a desestimular a las organizaciones de cadena, que pasaron a ser vistas como medios para la difusión y ejecución de los instrumentos del MADR (montaje de proyectos, irrigación de crédito, etc.) reduciendo así su perfil como órganos consultivos, que fue su intención original, porque el papel del Estado era el de facilitar el desempeño del sector privado en el mercado.

Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas

Este proyecto es ejecutado en el seno de la DDR. Hasta el momento, el proyecto ha vivido tres fases: una fase preparatoria o piloto (1996–2001), la fase I (2002–2007) y la fase II (2007–2012). Las dos últimas fases han sido cofinanciadas por préstamos del Banco Mundial, con 22 y 30 millones de USD, respectivamente. Actualmente se está evaluando la posibilidad de una fase III del proyecto.

De acuerdo con las memorias del proyecto, entre 1996 y 1998 se creó una unidad de preparación del proyecto con el objetivo inicial de complementar las inversiones de adquisición de tierras para reforma agraria con el desarrollo de proyectos productivos (Rodríguez, 2008). Posteriormente, en 1998 se reformuló ya que el interés nacional se trasladó de la reforma agraria hacia el impulso de alianzas estratégicas entre empresarios y pequeños productores agropecuarios sobre proyectos productivos.

² La información consignada en este apartado ha sido tomada de una presentación PowerPoint suministrada por Luis Eduardo Quintero, Director del Programa Desarrollo Rural con Equidad del MADR, así como de la entrevista que le fue realizada en el marco del presente estudio de caso. La presentación se titula: Estrategia de desarrollo económico y social mediante la promoción de las Organizaciones de Cadena Productivas.

Fue así como se ejecutaron cinco alianzas piloto en diferentes regiones mediante el aporte presupuestal de la Presidencia de la República a través del Fondo de Inversión para la Paz.

En octubre de 2001, el equipo de implementación se trasladó del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) al MADR, dentro de la DDR, sin obedecer a un criterio objetivo para ubicarlo allí y no dentro de la Dirección de Política Sectorial o la Dirección de Cadenas Productivas, donde también había posibilidades.

Posteriormente, en enero de 2002 se firmó un préstamo por 32 millones de USD con el Banco Mundial (que luego se redujo a 22 millones de USD) y se inició una primera fase del proyecto AAP, como “un instrumento para generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres de manera económica y ambientalmente sostenible, a través del establecimiento de alianzas productivas entre grupos organizados de pequeños productores y comercializadores o transformadores de sus productos” (MADR, 2011b).

Gracias a los buenos resultados obtenidos, se aprobó una segunda fase, que desde 2007 buscaba ampliar significativamente la cobertura y la consolidación del modelo a nivel regional. Para ello, contó con un crédito del Banco Mundial por 30 millones de dólares de USD. En el momento de la formulación del proyecto, el MADR tenía entre sus estrategias para el fortalecimiento del sector el garantizar que la apertura de mercados fuese una oportunidad para el desarrollo del sector agropecuario desde parámetros de competitividad, generando trabajo y riqueza en las zonas rurales. Adicionalmente, se buscaba promover la equidad en el campo, mejorando la capacidad de los campesinos para generar ingresos mediante la empresarización de sus actividades agropecuarias.

El MADR escalará el proyecto AAP retomando su experiencia previa en la articulación de organizaciones de pequeños productores a conglomerados productivos, con mayores capacidades de negociación y mejores condiciones de articulación a los mercados. Con este fin, el Gobierno está evaluando la posibilidad de gestionar una nueva operación de crédito externo con el Banco Mundial para financiar un nuevo programa que aumente la eficiencia e impacto del modelo actual (MADR, 2011b).

Programa Oportunidades Rurales

El POR retoma y profundiza las estrategias de apoyo a las microempresas rurales, desarrolladas entre 1997 y 2007 por el Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR), que buscó

fortalecer a las microempresas rurales mediante servicios financieros y no financieros con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza rural. Si bien el POR no puede definirse exactamente como una fase II del PADEMÉR, sí conservó muchas de las estructuras e instrumentos de este.

Ambos programas contaron con préstamos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el PADEMÉR por valor de 16 millones de USD y el POR de 30 millones de USD. Actualmente se está tramitando una nueva fase del programa con nuevo crédito con el FIDA por 50 millones de USD. La población objetivo de la nueva fase del proyecto serán las personas en situación de pobreza extrema o desplazamiento, dentro de las prioridades de la política de generación de ingresos.

El programa lo ejecuta la Unidad Nacional de Gerencia (UNG) en el seno de la DDR. Busca apoyar el desarrollo empresarial de las microempresas rurales a través de la cofinanciación de sus iniciativas de negocio, entregando recursos no reembolsables para la contratación de asistencia técnica y, en menor proporción, para la compra de maquinaria y equipos requeridos para su negocio. Igualmente, el programa tiene otra línea de apoyo con microcréditos y microseguros que se ofrecen a través de operadores. De manera complementaria, el programa cuenta con un componente de gestión del conocimiento que busca sistematizar y difundir los aprendizajes en su ejecución para mejorar su estrategia e incidir en instrumentos de política pública. Adicionalmente, promueve estrategias de intercambio de experiencias y asesoría entre pares para impulsar el mejoramiento de los negocios microempresariales.

En la formulación del POR se buscó responder a las prioridades definidas para el sector rural dentro de las políticas para disminuir la pobreza en Colombia: a) incentivar negocios agrícolas y no agrícolas; b) estimular la integración y las sinergias entre las áreas rurales y los centros urbanos; c) consolidar las organizaciones rurales de base y el capital social; d) desarrollar mecanismos focalizados regionalmente para la inversión en activos productivos; e) apoyar el funcionamiento eficiente de mercados financieros (CONPES, 2006).

En el marco del rediseño institucional del MADR se tiene contemplada la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural y se está analizando internamente la pertinencia o no de que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) ejecute directamente el POR y el proyecto AAP. De esta forma, el MADR se centraría en su función de formulador de política para el sector, dejando las labores de ejecución a sus entidades adscritas y vinculadas.

2.3 DESCRIPCIÓN DEL PERFIL DE LA INSTITUCIÓN

Misión

De acuerdo con el Sistema Integrado de Gestión (SIG) del MADR, su misión es “formular, coordinar y evaluar las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización, concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población rural colombiana”. Como se mencionó, esta misión se expresa en cuatro procesos misionales, dos de los cuales son centrales en este estudio: empresarización y oportunidades para la equidad rural.

El trabajo de cadenas productivas está inmerso en el proceso de empresarización de las actividades agropecuarias, que tiene como objetivo la formulación, coordinación y evaluación de estrategias, políticas e instrumentos en materia de ciencia, tecnología, transferencia de tecnología, adecuación de tierras y encadenamientos productos para mejorar la competitividad del sector.

Por su parte, el proyecto AAP y el POR corresponden al proceso de oportunidades para la equidad rural, que tiene por objetivo la vinculación de comunidades campesinas y grupos étnicos con procesos de desarrollo social rural a través de políticas y programas de desarrollo productivo y de servicios sociales básicos para el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de las comunidades rurales (MADR, 2011a).

Objetivos

La DCP es responsable de coordinar la ejecución de la política sectorial en los procesos y cadenas productivas del sector agropecuario y rural. El marco legal que crea las organizaciones de cadena es la Ley 811/2003, donde se define el propósito de dichas organizaciones como “mejorar la competitividad de un producto o grupo de productos, las cuales formalizan un acuerdo entre los empresarios, gremios, organizaciones más representativas tanto de la producción agrícola, pecuaria, forestal, acuícola, pesquera, como de la transformación, la comercialización, la distribución, y de los proveedores de servicios e insumos, con la participación del Gobierno Nacional y/o los gobiernos locales y regionales” (MADR, 2006).

El POR se plantea como propósito “incrementar las posibilidades de acceso de los pobres rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información, para el desarrollo de sus iniciativas y su participación en la

construcción de políticas públicas”. De esta forma, el programa contribuye a la lucha contra la pobreza rural a través del incremento del empleo, los activos y los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales.

Por su parte, el proyecto AAP “busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador” (MADR, 2011a).

Funciones

La DCP tiene la doble función de proveedor de servicios públicos y coordinador, lo cual se expresa en el cumplimiento de las siguientes funciones³:

- Coordinar con los organismos públicos competentes y los actores del sector privado y de la comunidad el desarrollo de los aspectos productivos del sector rural tales como crédito, asistencia técnica, comercialización, agroindustria e infraestructura.
- Proponer y orientar mecanismos que articulen los eslabones de las diferentes cadenas productivo-comerciales y apoyar el desarrollo de la capacidad pública y privada para gestionar compromisos relacionados con el comercio de productos agropecuarios y pesqueros.
- Velar por el cumplimiento de las políticas para el desarrollo productivo del sector campesino en los programas de inversión que adelanten las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio.
- Sugerir y proponer planes y programas para propiciar la modernización y la diversificación productiva y el desarrollo empresarial de las zonas campesinas.
- Identificar las limitantes y oportunidades de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros, sugerir los renglones productivos que se deben impulsar y coordinar los programas respectivos para su implementación.
- Velar para que los fondos parafiscales cumplan su objetivo frente al sector agropecuario, forestal y pesquero, conforme a las normas y disposiciones vigentes.

En cuanto al proyecto AAP y al POR, enmarcados en la DDR, el papel del Ministerio es el de ejecutor de los instrumentos, buscando consolidar estrategias eficaces de empresarización de pequeños productores.

³ http://www.minagricultura.gov.co/08cifras/08_Misi_Cadenas.aspx.

2.4 CARACTERIZACIÓN DEL ENTORNO DE LA INSTITUCIÓN

La misión del MADR se enmarca en un contexto en el que se reconoce el potencial del campo colombiano por las condiciones naturales y de biodiversidad, así como por la disponibilidad de tierras para la agricultura dentro de su frontera agrícola. No obstante, el incremento de la competitividad se considera un factor crítico para garantizar el crecimiento sostenido del sector agropecuario. En 2009, de acuerdo con los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la agricultura colombiana llegó a representar el 6,8 % del producto interior bruto total, fue el tercer generador de empleo de la economía con el 18,6 % y sus exportaciones representaron el 18 % del total detrás del petróleo y sus derivados.

Pese a este contexto favorable, las condiciones de pobreza, desigualdad y conflicto armado del campo colombiano requieren la superación del rezago en la provisión de bienes públicos como la infraestructura para el transporte, la generación de instrumentos de política orientados a la lucha contra la pobreza, el aumento de la productividad y competitividad, y la superación de problemas sociales y de violencia para hacer posible el desarrollo del potencial productivo.

En cuanto a la estructura institucional pública del sector agropecuario, cabe resaltar que ha tenido cambios significativos en las dos últimas décadas. Se pasó de un esquema de diversificación en el número y especialización de las instituciones, donde el MADR tenía la responsabilidad primordial de coordinar y formular políticas, a otra estructura donde el Ministerio ejecuta más del 60 % de la inversión pública sectorial y el INCODER un 30 % de los recursos del sector (PNUD, 2011).

El modelo institucional para el apoyo a los agonegocios en Colombia se enlaza con dos temáticas centrales para el país: por un lado, el crecimiento y la competitividad, y por otro, la igualdad de oportunidades (tal como fueron recogidas en los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014).

Según este Plan, el MADR se enfrenta a un gran desafío por cuanto el sector agropecuario está planteado como una de las locomotoras para alcanzar el crecimiento económico del país. De ahí que el Ministerio esté desarrollando estrategias que combinen la competitividad con el desarrollo rural integral, desde un enfoque de territorialidad. Este trabajo se basa en cinco pilares fundamentales: a) acceso de la población rural a tierra con vocación agropecuaria, en óptima calidad y cantidad, en el marco de una política integral de tierras; b) instrumentos financieros adecuados a las necesidades de

los productores y con facilidad de acceso; c) instrumentos para la innovación y el desarrollo tecnológico; d) inversión en bienes públicos; e) adecuación de la infraestructura y la institucionalidad del sector con instrumentos para una administración eficiente de los riesgos a los que está expuesta la producción agropecuaria (MADR, 2011b).

De otro lado, actualmente se encuentra en proceso de consulta el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, que busca articular diferentes instrumentos de política en los ámbitos nacional y regional para lograr un desarrollo rural con enfoque territorial. Para este fin, el Proyecto de Ley propende por el acceso equitativo a la tierra y su adecuado uso para corregir los desequilibrios regionales en los niveles de desarrollo (MADR, 2011a).

La creación de las instituciones objeto de este estudio fue promovida por varios procesos que han cambiado la fisonomía del sector de los agonegocios colombianos. El primero surgió al adoptar el paradigma de cadenas productivas en los años 1990. El segundo se inspiró en los movimientos de cooperación entre el sector público y el privado, dando lugar a un proyecto de alianzas público-privadas y al POR, que busca dar a pequeños empresarios (en gran parte, agroempresarios) las herramientas y recursos materiales necesarios para iniciar o avanzar en su actividad. Por último, actualmente el MADR se encuentra en una fase de definición estratégica para impulsar procesos de desarrollo rural con un enfoque territorial. Para cumplir con este propósito, el Ministerio se apoyará en las diferentes instancias de coordinación institucional sectorial en las regiones, dado que sus direcciones misionales no tienen un manejo descentralizado de sus funciones.

Si bien no existe una instancia específica que coordine todas las acciones de apoyo a los agonegocios desde el ámbito estatal, dentro del Sistema Nacional de Competitividad (SNC), el MADR y la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en articulación con los gremios del sector, tienen la responsabilidad de diseñar una política agropecuaria con miras a implementar instrumentos que permitan hacer frente a los retos y aprovechar las oportunidades del país en materia de competitividad.

Con el fin de propiciar un clima adecuado para las inversiones, se busca ampliar los instrumentos de financiación de las actividades agropecuarias y se promueve la inversión privada en proyectos forestales, agroindustriales, de infraestructura productiva y de biocombustibles. Igualmente, se busca promover negocios inclusivos con pequeños productores y el desarrollo de conglomerados productivos.

2.5 CARACTERIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Recursos financieros⁴

El presupuesto total del MADR en 2012 fue de 742 millones de USD. Por su parte, la DDR ha tenido un aumento significativo en los últimos años; así, en 2010 su presupuesto fue de 49,54 millones de USD y en el año 2011 se duplicó, pasando a 91,67 millones de USD (el 14 % del presupuesto total del MADR).

El presupuesto de inversión de la DCP, orientado hacia el mejoramiento de la competitividad y el apoyo a la política de modernización agropecuaria, aumentó un 50 % en 2012, ascendiendo a 1,7 millones de USD (un 0,26 % del total del presupuesto del MADR), cuando su monto en los últimos años había girado alrededor de los 1,14 millones de USD. Este presupuesto está orientado fundamentalmente a la cofinanciación de los honorarios de los secretarios técnicos de las cadenas, viajes, logística y apoyo operativo.

Todas las demás inversiones deben ser gestionadas por las organizaciones de cadena y sus secretarios técnicos. Aunque no se cuenta con datos precisos sobre estos montos, son significativamente altos, por cuanto se financia la ejecución de las acciones de los acuerdos de competitividad.

El proyecto AAP contó en 2012 con un presupuesto de 28 millones de USD y, como puede verse en el Cuadro 1, tuvo un incremento significativo respecto al último año. Adicionalmente, tiende a apalancar un peso de otras instituciones por cada peso del incentivo modular que entrega el proyecto. Como se comentó, el actual crédito con el Banco Mundial es de 30 millones de USD.

El POR tuvo en 2012 un presupuesto de 2,26 millones de USD, mientras que en 2011 fue de 7,36 millones de USD. Esta disminución obedece a encontrarse en la fase de cierre del actual programa, pero se está tramitando un nuevo crédito con el FIDA por 50 millones de USD. Esto representaría un aumento considerable respecto al actual crédito de 30 millones de USD.

En los tres casos, el crecimiento y escalamiento de las acciones es un gran desafío para la estructura organizacional de sus equipos, por cuanto se ha aumentado significativamente el número de organizaciones de cadena y, para el caso de los proyectos, sus presupuestos de inversión se han triplicado con

respecto a las primeras fases para convertirlos en instrumentos de política con mayor cobertura e incidencia en las estrategias de generación de ingresos y empleo para el país.

El liderazgo estratégico del proyecto AAP y del POR ha ido creciendo en el país, de tal forma que, por ejemplo, en los últimos dos planes nacionales de desarrollo han sido señalados explícitamente como experiencias que se deben emular en el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de la población rural pobre a los mercados agropecuarios. Igualmente, han sido referentes para las políticas y programas nacionales de generación de ingresos en sus componentes rurales.

Uno de los espacios significativos de incidencia del POR ha sido en materia de microfinanzas rurales. Logró, conjuntamente con otras entidades del sector, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidiera un decreto para autorizar a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas e integrales a realizar operaciones de redescuento a través del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), siendo un primer paso para lograr recursos de redescuento a de entidades distintas a los bancos. Estas decisiones se han justificado, entre otras cosas, en el buen desempeño de los fondos de microcrédito rural fondeados por el POR.

Recursos humanos

El equipo nacional de la DCP dentro del Ministerio está compuesto por diez profesionales de planta y seis contratistas que coordinan las cadenas productivas, quienes están enlazados con los secretarios técnicos de las mismas.

En cuanto a las organizaciones de cadena propiamente dichas, hay alrededor de 32 profesionales entre secretarios técnicos nacionales y coordinadores regionales de cadenas. El siguiente es un organigrama característico de una organización de cadena.

En cuanto al proyecto AAP y el POR, el MADR tiene dispuesto que los equipos que coordinan su ejecución estén insertos dentro de la DDR, pero son conformados casi en su totalidad por consultores y solo unos pocos funcionarios públicos de planta integraban también dichos equipos hasta marzo de 2012. Esta organización resulta de alguna manera un poco independiente de las demás funciones de la Dirección y está sujeta a la reglamentación de los manuales operativos definidos conjuntamente con los organismos financiadores.

Los equipos de implementación y coordinación nacional del POR y del proyecto AAP son estruc-

⁴ Los datos han sido tomados de los presupuestos del MADR y los cálculos se han hecho sobre la base de una tasa de cambio de 1 765 pesos colombianos por cada dólar estadounidense, según datos del Banco de la República para mayo de 2012.

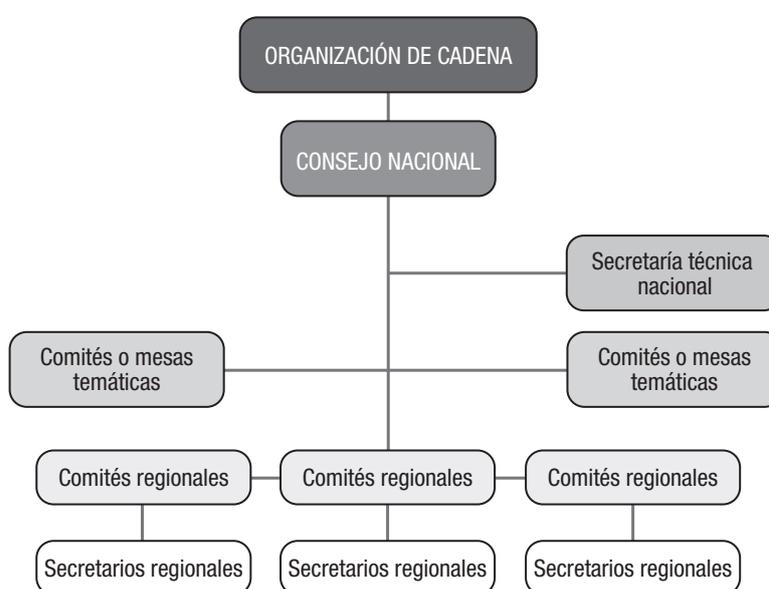
CUADRO 1
Aspectos presupuestales

Año	DCP (millones de USD)	AAP (millones de USD)	POR (millones de USD)
2013 (estimado)	–	56,65	–
2012	1,79*	28,47	2,26
2011	1,41*	19,26	7,36

Fuente: datos tomados de la Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal del MADR, 2012.

* Presupuesto de inversión, años 2011 y 2012.

FIGURA 2
Organización de las cadenas productivas



Fuente: IICA y MADR, 2010c.

turas livianas que no superan los diez profesionales (entre técnicos y administrativos) y que tienen responsabilidades en la definición de estrategias de trabajo, planeación, supervisión y coordinación de las instancias regionales que apoyan la ejecución en campo de los proyectos. Con estas entidades regionales se trabaja bajo una modalidad de subcontratación mediante convocatorias, sin ser exactamente una estructura de descentralización de las unidades ejecutoras nacionales.

En el proyecto AAP, de conformidad con su manual operativo, se tiene una estructura de implementación regional que contempla organizaciones gestoras regionales (OGR)⁵ y organizaciones ges-

toras acompañantes (OGA). Las primeras tienen responsabilidades en la difusión del proyecto, la convocatoria y capacitación para la elaboración de perfiles de alianzas, la elaboración de los estudios de preinversión (donde se define la viabilidad técnica, de mercado, financiera, social y ambiental de la propuesta) y la implementación de las alianzas con el monitoreo de su ejecución. Por su parte, las OGA son los organismos responsables del acompañamiento, asesoría y transferencia del conocimiento a las organizaciones de productores para que ejecuten y alcancen las metas establecidas en los subproyectos de sus alianzas productivas. Finalmente, también dentro de la estructura regional está el comité directivo de la alianza como órgano de dirección, donde participan la organización de productores, el aliado comercial, la secretaría de agricultura del departamento y las demás entidades que conforman las alianzas.

⁵ Para el segundo semestre de 2011 se tenían establecidas ocho regiones, con igual número de equipos de OGR.

En el POR cuenta con equipos regionales de seguimiento, que son los encargados de las labores de la interventoría integral (financiera, técnica y administrativa), del seguimiento y evaluación de los efectos y cambios producidos en los negocios rurales, y del apoyo a la labor de los comités de seguimiento participativo bajo la responsabilidad de los microempresarios. Adicionalmente, cada una de las organizaciones que gana el proceso de convocatoria debe contratar (con cargo al proyecto) los servicios de un contador público que se ocupe del cumplimiento de las normas contables y tributarias de las organizaciones. Igualmente, contratan un auditor que emite una opinión profesional independiente o dictamen de la razonabilidad de los estados financieros y de la correcta ejecución de los recursos, así como de la gestión y los resultados obtenidos por la organización.

Los servicios financieros que se promueven desde el POR (microcrédito y microseguros) son operados desde entidades de microfinanzas con la supervisión del FINAGRO y la Unidad de Gerencia del Programa (UGP) tiene poca injerencia en el desarrollo de las iniciativas (más allá de aportar los fondos) y escaso contacto con los usuarios finales.

2.6 VÍNCULOS INTERINSTITUCIONALES

Es importante resaltar las acciones conjuntas con el MCIT dentro del Programa de Transformación Productiva (PTP) que lidera este Ministerio a través de una alianza público-privada que busca el desarrollo de sectores altamente competitivos, alcanzando estándares de talla mundial (todo esto en el marco de la internacionalización de la economía colombiana). Se ha avanzado en cuatro sectores: camaronicultura; carne bovina; palma, aceites y grasas vegetales; y confitería, chocolatería y sus materias primas. En las alianzas participan, además de los entes gremiales, los dos ministerios y la Corporación Colombia Internacional (CCI)⁶.

De otro lado, se han generado sinergias entre la DCP y el Proyecto de Transición de la Agricultura (PTA), ejecutado en el seno del MADR y cuyo fin es preparar al sector agropecuario en los ámbitos tecnológico y sanitario para que los productos de las cadenas productivas puedan acceder con calidad y competitividad a los mercados nacionales e internacionales. Para ello, el 75 % del presupuesto se destina a apoyar la innovación y el desarrollo tecnológico de las cadenas productivas y el 25 %

a atender e instrumentar los procesos sanitarios y fitosanitarios⁷.

Otras entidades dentro del MADR que tienen relación con el desarrollo de los agronegocios son la Dirección de Comercio y Financiamiento y la Dirección de Pesca y Acuicultura. La primera es la responsable de impulsar formas innovadoras de comercialización con base en instrumentos financieros de apoyo al crédito, con el fin de ganar competitividad y participar en las negociaciones comerciales con otros países. Por su parte, la Dirección de Pesca y Acuicultura tiene la responsabilidad de formular las políticas de administración, investigación, ordenamiento, registro y control de la actividad pesquera y la acuicultura en Colombia, siendo el INCODER el encargado de su administración⁸.

Otros vínculos importantes se han generado, tanto desde la DCP como desde el proyecto AAP y el POR, con el INCODER, los gremios, el DNP, el Centro de Coordinación y Acción Integral (CCAI), la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (Red Prodepaz), la Red de Agencias de Desarrollo Local en Colombia (Red Adelco), el FINAGRO, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el programa Desarrollo Rural con Equidad (DRE), la Universidad Nacional de Colombia y otras universidades regionales, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), el IICA, el FIDA y el Banco Mundial. Adicionalmente, cuentan con una amplia red de contactos en las entidades regionales, que son el soporte en campo del proyecto AAP y del POR, y otro número considerable de instituciones con las que se relacionan directamente las organizaciones de cadena.

En el tema de agronegocios no existe en Colombia una instancia interministerial de coordinación. Se tienen acciones articuladas con otros ministerios en temas como agenda ambiental interministerial, reconversión del uso del suelo agrícola a través de vías secundarias y terciarias (con el Ministerio de Transporte y el MCIT), mejoramiento del estatus sanitario a través de la consolidación de la política de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos (con el Ministerio de Protección Social) o análisis del impacto de la minería en el sector agropecuario (con el Ministerio de Minas y Energía)⁹.

⁶ <http://www.minagricultura.gov.co/10gestion/transformacion.aspx>.

⁷ http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/02cyt_02a_proyectos.aspx.

⁸ http://www.minagricultura.gov.co/08cifras/08_Misi_Pesca.aspx.

⁹ Plan de Acción 2012 del MADR, presentado a la Contraloría General de la República.

Capítulo 3

Modelo organizacional

3.1 SERVICIOS PRESTADOS

Dirección de Cadenas Productivas

La DCP es la responsable del reconocimiento de las organizaciones de cadena (una vez verificados los requisitos de inscripción) que incluyen un acuerdo de competitividad en el que se deben contemplar los siguientes aspectos: “mejora de la productividad y competitividad; desarrollo del mercado de bienes y factores de la cadena; disminución de los costos de transacción entre los distintos agentes de la cadena; desarrollo de alianzas estratégicas de diferente tipo; mejora de la información entre los agentes de la cadena; vinculación de los pequeños productores y empresarios a la cadena; manejo de recursos naturales y medio ambiente; formación de recursos humanos; investigación y desarrollo tecnológico” (Congreso Nacional de la República, 2003).

La conformación de una organización de cadena puede ser impulsada por entes públicos nacionales, regionales u organizaciones privadas, quienes convocan a los demás actores de los diferentes eslabones de la cadena. Su financiación puede provenir de diversas fuentes: aportes de sus miembros, aportes del MADR, recursos de los fondos parafiscales¹⁰ o a partir de su participación en sociedades comerciales. La estructura de una organización de cadena tiene varias instancias: un consejo nacional, uno o varios comités regionales, secretarías técnicas nacionales y regionales, y mesas o comités temáticos nacionales y regionales (IICA y MADR, 2010c).

Por su parte, los secretarios técnicos nacionales, que son nombrados en el consejo nacional de cadena, son quienes “promueven todos los procesos de negociación y concertación de intereses y focalización de acciones en la búsqueda de la competitividad y en el logro de beneficios simétricos para los

actores, sirviendo de esquina neutral y garante de la transparencia, equidad e inclusión de la organización de cadena” (IICA y MADR, 2010c, p. 14).

Actualmente hay conformadas 34 cadenas productivas, de las cuales siete han actualizado su registro ante el MADR de acuerdo con los requerimientos de la Resolución 186/2008.

Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas¹¹

El proyecto vincula pequeños productores rurales en mercados especializados con mercados de valor agregado a través de un esquema de articulación de sus organizaciones. Apoya directamente iniciativas productivas rentables (establecidas mediante un estudio de preinversión) con un aporte de recursos no reembolsables, denominado incentivo modular, que busca apalancar las iniciativas de negocio. Con este aporte se pueden financiar inversiones productivas, capital de trabajo y un porcentaje significativo se orienta hacia el acompañamiento integral (técnico, empresarial y social) que requieren las organizaciones.

Para el acceso e inserción a los mercados, se posibilita el acercamiento y formalización de relaciones entre las organizaciones de productores y empresas comerciales formales interesadas en participar en la alianza productiva como socios comerciales, garantizando la compra del producto. Así, los aliados comerciales se benefician de la disponibilidad del producto con las características requeridas y en condiciones de estabilidad.

En la creación de la alianza se estructura una propuesta técnica que permita obtener producciones competitivas, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad y de generación de ingresos para el pequeño productor (al menos dos salarios mínimos legales mensuales). Igualmente, la propuesta debe cumplir con criterios de sostenibilidad social y ambiental.

¹⁰ La Ley 101/1993 define como contribuciones parafiscales de los fondos de fomento las que, en casos y condiciones especiales y por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo (http://www.minagricultura.gov.co/02componentes/06com_01c_fondos.aspx). Son recursos públicos que se recaudan con el fin de beneficiar al mismo sector que los genera.

¹¹ Adaptado de la presentación del proyecto *Educación para el desarrollo rural* del MADR y el Ministerio de Educación Nacional (2011), documento de trabajo presentado en el conversatorio del mismo nombre que tuvo lugar el 27 de mayo de 2011 en Bogotá.

De acuerdo con el plan de negocios que se establece, los productores devuelven parte de los recursos aportados en el incentivo modular para crear un fondo rotatorio que es propiedad de la organización y que se convierte en un mecanismo de sostenibilidad financiera de la iniciativa productiva y de la organización.

Como complemento a la sostenibilidad y competitividad de las iniciativas productivas de los pequeños productores, el proyecto ha previsto un esquema de acompañamiento integral. Financia acompañamiento técnico para llevar a cabo la propuesta tecnológica definida desde la estructuración, así como un acompañamiento socio-empresarial para desarrollar el capital social de la organización y fortalecer la capacidad de gestión empresarial.

Los proyectos de los productores deben tener un mínimo de 30 beneficiarios; el monto solicitado como aporte del Ministerio no debe superar el 30 % del valor total del proyecto ni los 2 266 USD por beneficiario; los aportes de los miembros de la alianza deben ser de al menos un 20 % del valor total del proyecto; la contrapartida de los productores debe ser en efectivo y representar al menos el 1 % del incentivo modular solicitado (Términos de referencia, convocatoria 2011–2012).

El proyecto contempla como metas finales el establecimiento de 300 nuevas alianzas que beneficien a 25 300 familias, reactivando 36 000 hectáreas. En cuanto a sus logros en competitividad, se han acumulado ventas por 198 millones de USD; en empresarización: el 75 % de las organizaciones de productores tienen un gerente, mantienen un sistema de contabilidad y tienen su fondo rotatorio en rotación permanente; en sostenibilidad: las entidades territoriales cofinancian en 12 millones de USD las inversiones de las alianzas y el 75 % de las organizaciones de productores tienen un vínculo con aliados comerciales 24 meses después de finalizada la ejecución de su proyecto (MADR, 2007a, p. 19).

Programa Oportunidades Rurales¹²

Los servicios que ofrece el POR se estructuran a partir de las demandas de los microempresarios quienes, a partir de la identificación de sus necesidades de fortalecimiento empresarial, estructuran sus propuestas de negocios, definen sus necesidades de servicios técnicos, seleccionan los oferentes y concretan los mecanismos de contratación. Los recursos no son reembolsables y están destinados al fortalecimiento

de las áreas técnica, comercial, financiera, administrativa y organizacional de las microempresas.

El programa apoya microempresas dedicadas a diferentes líneas productivas: agropecuaria, agroindustrial, artesanal, ambiental y turística. Las propuestas deben ser presentadas por organizaciones legalmente constituidas de pequeños productores rurales en situación de pobreza. Los mismos productores elaboran sus proyectos de forma sencilla y los sustentan personalmente ante un jurado evaluador en el Comité Regional de Evaluación y Asignación de Recursos (CREAR) correspondiente. Este es un mecanismo participativo, descentralizado y transparente de evaluar las propuestas de negocio que serán cofinanciadas por el programa.

La cofinanciación por parte del programa a los proyectos ha sido en promedio de 19 800 USD por organización, pero en ningún caso supera los 29 400 USD en cada fase de apoyo. Igualmente, establece unos topes¹³: para maquinaria y equipos se cofinancia hasta el 40 % del valor total del equipo y para insumos hasta el 10 % del valor total de inversión aprobado para los demás rubros. El programa establece que las organizaciones deben constituir un fondo rotatorio por el monto de recursos que reciban para la cofinanciación de maquinaria, equipos e insumos. Este es un instrumento financiero para apoyar la capitalización de las microempresas y generar autonomía en la financiación de actividades de mejoramiento productivo.

Los microempresarios cuentan con asesoría y formación precontractual para que dispongan de conocimientos en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, el programa dispone una interventoría integral para los proyectos que son cofinanciados y garantiza que las organizaciones cuenten con contadores y auditores debidamente certificados. De otro lado, desde este fondo se promueve el acceso de las microempresas rurales a nuevas oportunidades de mercados funcionales a sus estrategias de negocios mediante actividades locales y regionales de divulgación, difusión, promoción y negociación comercial.

Se tiene como meta atender a 24 500 microempresarios rurales, organizados aproximadamente en 1 135 asociaciones. A través del POR se busca que las organizaciones microempresariales accedan a recursos monetarios para la contratación directa de servicios técnicos de apoyo que mejoren su participación en los mercados de bienes y servicios

¹² Adaptado de documentos internos del POR, bajo la autoría de la consultora.

¹³ Los montos de cofinanciación y los topes máximos por rubros han variado a lo largo de la ejecución del proyecto. Estas son las condiciones de los dos últimos años.

rurales. Una característica de este instrumento es que los microempresarios cofinancian el 10 % del costo de las estrategias de fortalecimiento, favoreciendo con ello una visión de plan de negocio que implica reinversión, visión de futuro y una perspectiva no inmediatista.

En síntesis, las características principales del programa son: a) métodos competitivos y transparentes para asignación de recursos; b) enfoque de demanda y asignación directa de recursos financieros a los usuarios (sin intermediación de operadores); c) apoyo a organizaciones legalmente constituidas; d) desarrollo de capacidades y promoción del conocimiento práctico entre pares, valorizando el conocimiento local. El POR facilita que microempresarios con trayectoria y buenos resultados en sus negocios asesoren a otras organizaciones con base en su propio conocimiento y experiencia.

El Cuadro 2 muestra la síntesis de los servicios de apoyo a los agronegocios que el MADR ofrece a través de los tres instrumentos analizados.

3.2 CLIENTES/USUARIOS

El Cuadro 3 presenta la síntesis de los servicios demandados por los usuarios de cada uno de los

tres instrumentos analizados. Igualmente, se relacionan con la capacidad actual para satisfacer las demandas de los usuarios.

3.3 INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS EN LAS ÁREAS DE INTERÉS

Proyecto Apoyo a las Alianzas Productivas

A continuación se presentan a manera de síntesis los cuatro principales instrumentos utilizados por el proyecto AAP que han sido mencionados en la descripción del mismo (Cuadro 4).

Dirección de Cadenas Productivas

Uno de los principales instrumentos de las organizaciones de cadena son los acuerdos de competitividad que, además, son requisito para su reconocimiento formal ante el MADR. Resultan del proceso de concertación entre los distintos actores de la cadena y el sector público, buscando trazar objetivos y acciones que mejoren la competitividad de la cadena. Así, “se constituyen alianzas estratégicas entre los eslabones de la cadena, que favorecen la reducción de costos y generan ganancias a lo largo de la cadena productiva, aseguran la calidad (trazabilidad), disponibilidad y oportunidad del producto, promoviendo la compe-

CUADRO 2

Síntesis de los servicios prestados por los tres instrumentos

Áreas de servicio	Servicios que se ofrecen	Básicos	Secundarios
1. Valoración de modelos de negocios	✓	✓	
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	✓	✓	
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	✓	✓	
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación a empresas y mercados	✓	✓	
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	✓	✓	
6. Valoraciones en temas de financiamiento e inversión y apoyo en este aspecto	✓	✓	
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	✓	✓	
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	✓	✓	✓
9. Diseño de políticas y estrategias	✓	✓	
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	✓	✓	
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	✓	✓	
12. Otros que no se puedan clasificar dentro de los anteriores: formalización de los negocios para la acción colectiva	✓	✓	

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

CUADRO 3

Descripción de los clientes y servicios demandados

Descripción de los clientes	Servicios demandados (de acuerdo con el listado anterior)	Capacidad para satisfacer las demandas de los clientes/usuarios
Apoyo a Alianzas Productivas: Organizaciones legalmente constituidas de mínimo 30 pequeños productores agropecuarios mayores de edad, alfabetos (o al menos algún miembro de su grupo familiar), vinculados al sector agropecuario durante un mínimo de 3 años y que represente al menos el 75 % de sus ingresos, con activos familiares inferiores a doscientos salarios mínimos, con una explotación agropecuaria no superior a dos unidades agrícolas familiares (UAF).	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 Formalización de los negocios para la acción colectiva.	El proyecto atiende todas las demandas especificadas en los numerales. En el caso de las valoraciones y el apoyo en temas de agroindustria y procesamiento, actualmente no se tiene la capacidad para una acción directa.
Programa Oportunidades Rurales: Organizaciones de microempresarios rurales legalmente constituidas. Al menos el 80 % de los usuarios deben ser de los dos estratos más pobres de la población.	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 Formalización de los negocios para la acción colectiva.	El programa atiende los servicios demandados. Se cuenta con una menor capacidad en los puntos 4, 7 y 8.
Dirección de Cadenas Productivas: Organizaciones de cadena con sus distintos eslabones.	2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11	La DCP, a través de los distintos mecanismos de apoyo a las organizaciones de cadena, atiende todos los servicios demandados. Se tiene una menor capacidad para responder a los puntos 4, 6 y 8.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

CUADRO 4

Instrumentos de Apoyo a Alianzas Productivas

Estudio de preinversión	Incentivo modular	Fondo rotatorio	Acompañamiento integral
Evalúa la articulación real de los pequeños productores con los mercados y la existencia de un aliado comercial que garantice la compra del producto. Es financiado por el proyecto y realizado por las OGR.	Es el complemento a los recursos que los demás socios invierten para llevar a cabo el proyecto. Permite el cierre financiero del negocio. Se utiliza para desarrollar el paquete tecnológico que les permitirá mejorar su productividad, ajustarse a las condiciones exigidas por los mercados, atender los requerimientos definidos por el aliado comercial y, en general, darle sostenibilidad en el tiempo a las iniciativas de negocios.	Devolución de una parte de los recursos del incentivo modular para creación de un fondo para la organización. El reintegro del dinero es un acto voluntario propiciado por el proyecto como mecanismo de sostenibilidad financiera de la iniciativa productiva y de la organización.	Técnico, socio-empresarial, ambiental y de gestión empresarial. Es realizado por las OGA.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de las entrevistas con informantes clave.

titividad de toda la cadena” (IICA y MADR, 2010c, p. 11). La Figura 3 presenta los distintos elementos que componen los acuerdos de competitividad.

Programa Oportunidades Rurales

Los principales instrumentos, como se ha descrito en la presentación de los servicios, son:

- Cofinanciación de proyectos de fortalecimiento de los negocios microempresariales para la contratación de servicios técnicos y adquisición de maquinaria, equipos e insumos.
- Conformación de fondos rotatorios con los recursos recibidos para la compra de maquinaria, equipos e insumos.
- Contratación de los servicios de un conta-

dor y un auditor, con cargo a los proyectos, para el fortalecimiento administrativo de las microempresas y la correcta ejecución de los recursos.

- Conformación de comités de compras y de seguimiento participativo, como instrumentos de empoderamiento de las bases de las organizaciones y rendición interna de cuentas.
- Intercambio de experiencias y asesoría entre pares para el fortalecimiento de las capacidades empresariales y productivas de los microempresarios.

A continuación se presenta un cuadro síntesis con las estrategias e instrumentos utilizados en los tres casos que se están analizando (Cuadro 5).

FIGURA 3
Estructura de los acuerdos de competitividad



Fuente: IICA-MADR, 2010c, citando a Luis Eduardo Quintero. *Manual de buenas prácticas de gestión en las Organizaciones de Cadena*, Bogotá (Documento de Trabajo).

CUADRO 5
Síntesis de los instrumentos en los tres casos estudiados

Áreas de servicio	Programas	Estrategias de instrumentos
1. Valoración de modelos de negocios	AAP y POR	Estudios de preinversión. Plan de negocios. Proyectos formulados.
2. Análisis de la cadena de valor; facilitación y coordinación de la cadena	AAP y DCP	Estudios de preinversión. Plan de negocios. Acuerdos de competitividad.
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	AAP, POR y DCP	Acompañamiento técnico y administrativo en la cofinanciación de proyectos. Planes de acción de las organizaciones de cadena.
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	AAP, POR y DCP	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos. Planes de acción de las organizaciones de cadena.
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	AAP y POR	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos.
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	AAP, POR y DCP	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos. Acuerdos de competitividad.
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	AAP, POR y DCP	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos. Acuerdos de competitividad.
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	AAP, POR y DCP	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos. Acuerdos de competitividad.
9. Diseño de políticas y estrategias	DCP	Acuerdos de competitividad.
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	DCP	Acuerdos de competitividad.
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	AAP, POR y DCP	Servicios prestados en el marco de la ejecución de los proyectos. Acuerdos de competitividad.

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

3.4 ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS QUE OFRECE

Para el caso de los tres instrumentos analizados, no se dispone de información que permita determinar específicamente para cada uno de los servicios relacionados en el listado de referencia la asignación de personal ni la importancia relativa del servicio en relación con el financiamiento.

A partir de las entrevistas realizadas en el curso del estudio, se presenta a continuación la calificación de las capacidades del MADR en los tres casos analizados con relación a los servicios prestados.

3.5 DESEMPEÑO OPERATIVO

En este apartado se condensa el resultado general de un análisis de fortalezas y debilidades (internas) y de oportunidades y amenazas (externas), conocido como análisis FODA, de los tres instrumentos analizados. Cuando se trata de aspectos particulares de alguno de ellos, se especifica debidamente. La información aquí descrita es resultante de las entrevistas realizadas a los actores clave identificados.

En esta sección se incluye una síntesis de algunos de los logros representativos de los tres instrumentos analizados, en relación con el objetivo

CUADRO 6
Calificación de las capacidades en relación con los servicios

Áreas de servicio	Nivel de capacidad (1=ninguna, 2=básica, 3=moderada, 4=avanzada)
1. Valoración de modelos de negocios	2
2. Actividades relacionadas con análisis de la cadena de valor	2
3. Actividades relacionadas con la construcción de habilidades empresariales y emprendedoras	3
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	3
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	3
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	2
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto.	2
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	2
9. Preparación de publicaciones sobre políticas y estrategias	2
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	3
11. Intercambio de información y de conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	3

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

CUADRO 7
Análisis FODA

Fortalezas	Debilidades
1. Marco normativo de las organizaciones de cadena	1. Desarticulación de instrumentos de política que refleja ausencia de una estrategia de política de largo plazo
2. Sistema de información de organizaciones de cadena	2. Débil articulación interministerial para el desarrollo agroempresarial
3. Concertación de agendas de investigación y desarrollo tecnológico	3. Papel estatal débil para enfrentar asimetrías de poder en las organizaciones de cadena y alianzas productivas
4. Modelo de intervención del proyecto AAP	4. Implementación de la estrategia de organizaciones de cadena sujeta a estilos personales de los secretarios y coordinadores de cadena
5. Gestión interinstitucional para cofinanciar alianzas productivas	5. Ausencia de planes de negocio y baja inversión en mejoramiento productivo para integrarse a cadenas en los proyectos del POR
6. Enfoque de demanda del POR	6. Difícil sinergia nacional y regional en las organizaciones de cadena
7. Mecanismos para la evaluación de proyectos que se deben cofinanciar en el POR	7. Desarticulación en sistemas de información
8. Mecanismos de empoderamiento y control interno en las organizaciones apoyadas	8. Complejidad de procesos administrativos que restan mayor dedicación técnica en fortalecimiento de agronegocios
9. Fondos rotatorios	9. Poco tiempo de ejecución de los proyectos (principio de anualidad contemplado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto).
10. Acercamiento de los pequeños productores a los mercados formales	

Continúa en la página siguiente

CUADRO 7 (continuación)

Análisis FODA

Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acercamiento con actores que puedan desarrollar canales de abastecimiento de mercados internacionales, a partir de las ventajas comparativas de la pequeña producción 2. El nuevo Sistema General de Regalías (SGR), que tienen recursos para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y competitividad 3. El PTP liderado por el MCIT a través de alianzas público-privadas 4. El país cuenta con más de diez documentos prospectivos por cadena productiva con un enfoque de mercado y comercio internacional, incluyendo en muchos casos el componente agroindustrial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarticulación de los instrumentos del Estado en el apoyo agronegocios 2. Debilidad en el manejo de los riesgos por cambio climático 3. Baja preparación para responder a los tratados de libre comercio

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

de este estudio. En este sentido, no pretende dar cuenta de resultados de impacto de los proyectos.

Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas

El Cuadro 8 toma como referencia los indicadores globales presentados por el equipo de implementación del proyecto AAP, con corte a 31 de diciembre de 2011.

Programa Oportunidades Rurales

La Figura 4 presenta un balance de algunos de los efectos que ha tenido el apoyo del POR en el desarrollo empresarial de las microempresas rurales que son usuarias de sus servicios. La información está agrupada en tres categorías: desarrollo productivo, empresarización y desarrollo comercial, como elementos centrales de su fortalecimiento.

Dirección de Cadenas Productivas

A continuación se mencionan algunos de los principales logros de acuerdo con el informe de gestión de la DCP para el año 2010:

- Los participantes de la industria representan

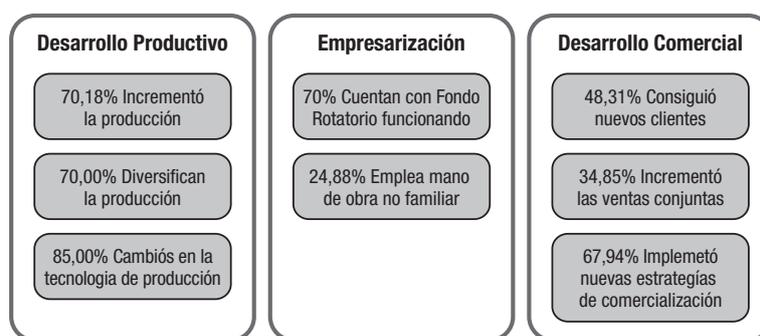
más del 85 % del mercado en el caso de 13 cadenas productivas.

- El eslabón de los productores está representado en todas las cadenas a través de los gremios de nivel nacional.
- Se han implementado acciones para el mejoramiento competitivo de 31 cadenas productivas, incorporando los indicadores que señala la Ley 811/2003.
- Veinte cadenas han suscrito acuerdos sectoriales de competitividad.

3.6 VENTAJA COMPARATIVA DE LAS INSTANCIAS ANALIZADAS

Esta sección sintetiza en el Cuadro 9 los servicios prestados por otras instituciones diferentes al MADR para el apoyo a los agronegocios en Colombia. Igualmente, se hace referencia a la relación que tienen con los tres instrumentos analizados en este estudio y sus ventajas comparativas. En el Anexo 2 se presenta con mayor detalle las características de los servicios prestados por las cinco instituciones que se aquí se reseñan.

FIGURA 4
Estimación de efectos en las organizaciones microempresariales



Fuente: presentación en PowerPoint para el comité administrativo del Programa Oportunidades Rurales (2011) en agosto de 2011.

CUADRO 8

Situación de los indicadores globales del Proyecto

Indicadores del proyecto		2008	2009	2010	2011
Valor acumulado de las ventas realizadas por las alianzas en operación (COP, millardos)	Meta	3,0	20,0	95,0	190,0
	Real	0,1	5,0	21,8	56,0
	% R/M	3 %	25 %	23 %	29 %
Porcentaje de alianzas con gerente	Meta	35 %	45 %	55 %	65 %
	Real	0 %	68 %	81 %	85 %
	% R/M	0 %	151 %	147 %	131 %
Porcentaje de alianzas que llevan contabilidad	Meta	35 %	45 %	55 %	65 %
	Real	55 %	62 %	81 %	91 %
	% R/M	157 %	138 %	147 %	140 %
Porcentaje de alianzas que han recuperado al menos el 70 % de lo programado según sus POA* (En el momento de su evaluación)	Meta	90 %	85 %	80 %	75 %
	Real	0 %	0 %	32 %	44 %
	% R/M	0 %	0 %	40 %	59 %
Porcentaje de las OGR con contrato vigentes (reconfirmadas) por el MADR	Meta	60 %	65 %	70 %	75 %
	Real	89 %	100 %	100 %	75 %
	% R/M	148 %	154 %	143 %	100 %
Montos acumulados de cofinanciación de fuentes locales (COP, millardos)	Meta	4,0	8,0	12,0	16,0
	Real	1,2	5,1	12,3	25,7
	% R/M	31 %	64 %	103 %	161 %
Porcentaje de las organizaciones de productores (OP) vinculadas a los aliados comerciales, 24 meses después de haber recibido el apoyo del proyecto	Meta	75 %	75 %	75 %	75 %
	Real	49 %	67 %	71 %	69 %
	% R/M	65 %	89 %	95 %	92 %

Fuente: EIP, 2012.

*Plan Operativo Anual.

CUADRO 9

Ventajas comparativas

Institución	Principales servicios que presta	Relaciones con los tres instrumentos analizados	Ventajas comparativas frente a la oferta del MADR
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)	Capacitación y asesoría agroempresarial que se enfocan principalmente a los proyectos vinculados con el subsidio integral de tierras	Estrecha vinculación con el MADR por ser una entidad adscrita al Ministerio	Dispone de oficinas regionales
Departamento para la Prosperidad Social	Proyectos de generación de ingresos, recuperación de activos improductivos, capitalización microempresarial y microseguros	Coincidencia en algunas organizaciones de productores apoyadas	Financia activos productivos que complementa el desarrollo de capacidades. Oficinas regionales
Corporación Colombia Internacional (CCI)	Servicio de información agropecuaria y modelos agroempresariales competitivos y sostenibles	Convenio de Cooperación Técnica con el POR. Participación en varias organizaciones de cadena	Amplio equipo de profesionales
iNNpulsar Mipyme	Apoya con recursos de cofinanciación no reembolsable proyectos orientados a la competitividad (siempre y cuando no sean de producción primaria)	No se tiene una relación explícita	Respaldo del BANCOLDEX
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) – Fondo Emprender	Facilita el acceso a capital semilla para la puesta en marcha de nuevas unidades productivas	Apoyo en algunos programas de formación	Amplia red de oficinas regionales

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas con informantes clave.

Capítulo 4

Buenas prácticas institucionales y necesidades de desarrollo de capacidades

4.1 BUENAS PRÁCTICAS

La formulación de planes de acción por parte de las organizaciones de cadena ha sido una buena práctica cuyos resultados sobre el desempeño de las organizaciones de cadena en el ámbito nacional son bastante amplios y han redundado en una mayor eficiencia y equidad en los vínculos comerciales y de servicios de apoyo (IICA y MADR, 2010a). Destacan entre ellos la mejoría en la calidad y disponibilidad de información, la gestión de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, la difusión y gestión de instrumentos de política, entre otros. Por otra parte, las mesas temáticas de las organizaciones de cadena son espacios importantes para el análisis y discusión de las problemáticas críticas de cada sector, tales como tecnología, comercialización y calidad.

Otra buena práctica es la concertación de agendas de investigación y desarrollo tecnológico a partir de las necesidades concretas identificadas en los consejos de cadena y, en algunos casos, en las escuelas de campo de agricultores (ECA). En una ocasión se realizó un recorrido por distintas regiones del país con participación de los actores de las cadenas más representativas del territorio, investigadores de instituciones nacionales y universidades regionales, lo que condujo a la elaboración de agendas regionales de investigación. Las investigaciones promovidas desde las organizaciones de cadena han tenido resultados importantes; por ejemplo, en el lanzamiento de nuevas variedades (caso de la papa, el arroz y el algodón) y control de plagas (caso de los fruticultores).

El Sistema de Información de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadenas (SIOC)¹⁴ está al servicio de los actores públicos y privados para facilitar la toma de decisiones. Contiene información sobre cada una de las cadenas en cuanto a los planes estratégicos y anuales, así como algunas cifras sectoriales y enlaces de interés. Este portal contiene, además, mapas con presencia de cultivos

y áreas de producción, así como un espacio para foros sobre oferta y demanda. Entre las recomendaciones formuladas en los comités regionales de cadena se mencionaba la inclusión de los acuerdos regionales en el SIOC, al igual que información sobre los proyectos y programas gestionados por las organizaciones de cadena (IICA y MADR, 2010a). Esto permitiría determinar con mayor precisión el impacto de la gestión para los planes de competitividad.

Una práctica importante dentro del proyecto AAP está relacionada con el modelo de gestión interinstitucional para cofinanciar las alianzas. El proyecto ha logrado aumentar gradualmente los niveles de apalancamiento en aportes locales de los territorios (descontando los aportes directos de los productores) hasta alcanzar 0,72 centavos por cada peso de incentivo modular, proyectando una tendencia incremental hacia una relación 1 a 1 (Banco Mundial, 2009).

El proyecto AAP ha consolidado un modelo de intervención que resulta útil para sacar a las organizaciones de pequeños productores del circuito de subsidios por la consolidación de negocios rentables y sostenibles que aumentan significativamente la generación de ingresos de las familias. El 70 % de las alianzas continúa con el aliado comercial pasados dos años desde la finalización del proyecto.

El proyecto AAP ha conseguido mantener el esquema de convocatoria pública nacional y responder a las necesidades de atención preferencial de las regiones con un bajo nivel de desarrollo. Esto ha sido posible gracias a la gestión previa para nivelar los posibles aspirantes de estos territorios, de tal forma que compitan en condiciones de equidad. Así, han demostrado que un trabajo diferencial en la preparación es una forma de focalización y no se requieren partidas presupuestales preferenciales por regiones o por grupos vulnerables para llegar con el proyecto a las zonas y a la población considerada prioritaria por el Gobierno.

Respecto a los instrumentos de ejecución del proyecto AAP, se señalan como exitosos los siguientes: a) el perfil de alianza, como instrumen-

¹⁴ Está en plataforma web: <http://www.sioc.gov.co/>.

to de presentación de la solicitud, que facilita la identificación del negocio, concreta la información relevante, permite mejorar su evaluación y disminuye los tiempos de estructuración; b) la plantilla de formulación de los estudios de preinversión, que ayuda a disminuir los riesgos en la ejecución, mejorando la tasa de sostenibilidad de las iniciativas productivas: se pasó de un 80,9 % en la fase I a un 97,7 % en la fase II (EIP, 2011, p. 2); c) el manejo de los recursos en un esquema fiduciario que genera confianza entre los actores y facilita el control; d) el sistema de monitoreo y seguimiento con información robusta que permite tener indicadores estratégicos y ser útil, tanto a nivel operativo como gerencial; su diseño partió de los requerimientos de información de los distintos actores desde su especialidad y solo se desarrolló en interfaz web cuando ya estaba probado; adicionalmente, los responsables del monitoreo en campo participan en las diferentes etapas del proyecto desde la fase de preinversión, lo que facilita su comprensión del proceso empresarial.

El acceso a crédito es un tema determinante para el crecimiento de los negocios de los pequeños productores, de ahí que se hayan desarrollado estrategias para preparar a los productores a participar en ruedas financieras como parte del esquema de empresarización con los proyectos que ya han finalizado. La experiencia les ha mostrado que el crédito, previsto al inicio de los proyectos como una fuente de cofinanciación de los productores para su participación en la alianza, no es una alternativa fácil.

Los fondos rotatorios, tanto en el POR como en el proyecto AAP, han demostrado ser un instrumento financiero muy útil para los pequeños productores, ya que permite a las organizaciones financiar inversiones productivas que difícilmente podrían hacer de otra forma, puesto que generalmente no son sujetos de crédito formal o la dificultad de acceso a créditos oportunos es tan alta que no se convierte en una opción frecuente entre los productores de más bajos ingresos. En el caso del proyecto AAP, la capitalización de los fondos rotatorios a diciembre de 2010 era de 4,8 millones de USD; además, la rotación de los recursos ha significado un incremento en el valor de los fondos de 1,1 millón de USD aproximadamente, alcanzando un valor total de 6,2 millones de USD.

El POR ha demostrado que la ejecución directa de recursos públicos por parte de organizaciones microempresariales, con un acompañamiento administrativo cercano y auditorías rigurosas, conduce a niveles de formalización y gestión admi-

nistrativa importantes que preparan a las organizaciones para hacer frente a las exigencias de estar insertos en una realidad tributaria y legal que es compleja para las empresas (Rimisp y Universidad del Rosario, 2010, p. 15).

El acceso a servicios técnicos, financiamiento, estrategias de fortalecimiento organizacional e intercambio de experiencias representa un aporte significativo para los negocios rurales de pequeña escala; en particular, cuando sus asociados logran direccionar sus demandas hacia los puntos más críticos de sus negocios, convirtiéndose en elementos de despegue para procesos de empresarización. La experiencia del POR ha demostrado que un enfoque de demanda requiere focalizarse en organizaciones con trayectoria en los negocios y no en emprendimientos, ya que se hace necesario un mínimo de manejo de los aspectos técnicos, administrativos y organizacionales para tener una mayor certeza de identificar los puntos que se deben fortalecer.

Una de las prácticas del POR más valorada por los propios usuarios y por otras instituciones es la realización de audiencias públicas participativas, descentralizadas y transparentes para evaluar las propuestas de negocio que serán cofinanciadas por el POR. Estas instancias se denominan CREAR; en ellas los productores sustentan personalmente sus proyectos que han plasmado de forma sencilla en un formulario que no requiere ningún tecnicismo para ser diligenciado y lo presentan ante un jurado compuesto por representantes del sector público y privado y por otros microempresarios de diferentes regiones que ya se hayan “graduado” de programas de fortalecimiento empresarial. Rimisp y la Universidad del Rosario (2010, p. 7) señalan al respecto que “la selección de las asociaciones por medio de concursos administrados y controlados por la UNG imprime, a decir de la mayoría de beneficiarios, transparencia y la certidumbre de que no hay intermediarios ni vicios de parcialidad. Sin excepción, valoran positivamente el hecho de que otros microempresarios rurales hagan parte del jurado y algunas manifiestan que saberse elegibles para ser miembros de un jurado es un reconocimiento a sus capacidades”.

El impulso a mecanismos de rendición de cuentas entre los socios y sus juntas directivas es otra buena práctica, ya que fomenta una mayor distribución del poder y una cultura de veeduría en el interior de las organizaciones microempresariales. Con los comités de compras y de seguimiento participativo del POR se logra la participación amplia de los asociados en la toma de decisiones sobre la inversión del presupuesto y en la evaluación parti-

competitiva de los logros obtenidos con las propuestas de negocio desarrolladas.

Por último, la interacción entre los conocimientos locales y el conocimiento especializado para buscar un mejor desarrollo de los negocios microempresariales. El POR ha desarrollado mecanismos eficientes para la asesoría e intercambio de experiencias entre pares, donde los pequeños productores son “talentos locales o tutores” de otros para propiciar el mejoramiento de sus negocios. La experiencia ha demostrado que muchos de los problemas técnicos y sociales que afrontan las microempresas rurales se resuelven más fácil y rápidamente cuando se parte del conocimiento local y se propician espacios de aprendizaje compartido entre los microempresarios, acompañados por profesionales con experiencia en los temas específicos (Rimisp y Universidad del Rosario, 2010, p. 66).

4.2 FACTORES DE ÉXITO EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

La experiencia del MADR con instrumentos como el proyecto AAP y el POR ha sido importante, entre otras cosas, al acercar a los pequeños productores a los mercados formales. De esta manera, se toma uno de los eslabones de la cadena productiva (los pequeños productores) y se los prepara para que puedan participar competitivamente en ella. Si se articulan los actuales instrumentos del MADR, se tiene la posibilidad de apoyar el desarrollo secuencial y progresivo de los productores de pequeña escala.

Uno de los pilares fundamentales del proyecto AAP es la evaluación integral de los agronegocios que se presentan a la convocatoria y la articulación real y formal a los mercados. Estas características han posibilitado la rentabilidad y sostenibilidad de los negocios, lo que redundará en unas mejores condiciones de vida de los productores.

De acuerdo con el análisis realizado por Quintero (2010, p. 8), la sostenibilidad de los acuerdos comerciales en las alianzas productivas promovidas por el MADR está influenciada por cuatro aspectos: a) la capacidad de la organización de productores para asegurar el cumplimiento de los compromisos comerciales por parte de los productores individuales; b) el valor agregado de los acuerdos comerciales para los socios privados, más allá del precio de venta; c) la disponibilidad permanente de apoyo y asistencia técnica; d) las condiciones de mercado del producto final en la zona de influencia del proyecto (evitar los excesos de demanda del producto, principalmente). Para lograrlo, resulta clave el cumplimiento del plan productivo en finca para conseguir el volumen requerido; la cohesión social,

en tanto hay un interés por la buena reputación; la capacidad de prestación de servicios por parte de la organización, dado que el incumplimiento de los compromisos comerciales pone en riesgo el acceso a dichos servicios.

Las alianzas productivas, incluso aquellas que no han logrado mantener relaciones comerciales de largo plazo, han mejorado por lo menos en los siguientes aspectos: a) fortalecimiento del fondo rotatorio como fuente de capital para las inversiones productivas de los socios, manteniendo una alta tasa de repago, aunque no se tenga comercialización colectiva del producto; b) fortalecimiento de los servicios prestados por la organización, en especial la asistencia técnica; c) fortalecimiento de capacidades y herramientas gerenciales y administrativas (Quintero, 2010).

El marco normativo que reglamenta el funcionamiento de las organizaciones de cadena ha permitido su reconocimiento como instancias legítimas para la interlocución con el Estado. Los nueve aspectos que se contemplan en el artículo 101 de la Ley 811/2003, como parte indispensable de los acuerdos de competitividad, son un referente idóneo para las organizaciones de cadena. Estos son: a) mejora de la productividad y competitividad; b) desarrollo del mercado de bienes y factores de la cadena; c) disminución de los costos de transacción entre los distintos agentes de la cadena; d) desarrollo de alianzas estratégicas de diferente tipo; e) mejora de la información entre los agentes de la cadena; f) vinculación de los pequeños productores y empresarios a la cadena; g) manejo de recursos naturales y medio ambiente; h) formación de recursos humanos; i) investigación y desarrollo tecnológico.

En la dinámica de las organizaciones de cadena, todos los actores entrevistados coincidieron en que el elemento determinante ha sido el poder sentar a todos los actores en una misma mesa, ya que esto permite la articulación de los eslabones y el trabajo interinstitucional en torno a objetivos comunes que evidencian la importancia de buscar el beneficio mutuo. Uno de los factores que contribuye a que esto sea posible es el hecho de que los secretarios nacionales de las cadenas son nombrados por votación en los consejos nacionales.

El papel del Estado ha sido fundamental en la articulación de las cadenas, principalmente cuando están integradas por pequeños productores, ya que se requiere su fortalecimiento por ser el eslabón más débil. De allí que resulten estratégicos los casos en que se ha logrado la articulación efectiva con instrumentos como el proyecto AAP y el POR, que impulsan la asociatividad y empre-

sarización de los pequeños productores bajo un esquema de mercados que imprime una visión de negocio y no solo de producción. En algunos casos la cadena opta por apoyar iniciativas de vivienda rural, salud y otros servicios para los productores pequeños, ya que mejorar la productividad y competitividad pasa por mejorar las condiciones de vida de muchos de los productores.

Las organizaciones de cadena han dado orden e institucionalidad a las relaciones entre el sector privado y el Gobierno, en tanto contribuyen a romper esquemas de cabildeo individual y otorgan mayor representatividad y legitimidad a las diferentes instancias de la cadena. Como resultado de ello, se han generado ajustes normativos importantes. Igualmente, en muchos casos las organizaciones de cadena son instancias que en la práctica orientan las decisiones sobre inversión de recursos parafiscales, de acuerdo con los temas prioritarios y estratégicos para el sector.

Una de las fortalezas de los consejos de cadena es que son espacios de concertación y diálogo entre los diferentes eslabones, de tal forma que permite a unos y otros comprender las condiciones propias del negocio de los demás actores, lo que facilita la búsqueda de soluciones a las problemáticas propias del sector. De esta forma, por ejemplo, en la cadena de la papa los industriales comprendieron la importancia de ajustar las normas que regulan el ingreso de productos en fresco al país para evitar riesgos fitosanitarios y los productores propiciaron negociaciones que resultaron también beneficiosas para los industriales, garantizando la calidad del producto.

La articulación entre el proyecto AAP y las organizaciones de cadena ha propiciado su fortalecimiento mutuo. Por ejemplo, en varias de las organizaciones de cadena que comienzan a estructurarse, las convocatorias de AAP se convierten en un instrumento para su desarrollo. Igualmente, los consejos nacionales de cadena y los comités regionales han sido buenos canales para estructurar propuestas viables de alianzas. En otros casos, como el apícola, cuando se dan buenos resultados de alianzas donde no hay cadenas, se empiezan a generar las bases en términos asociativos, de demanda tecnológica y de investigación, que llevan a evidenciar la necesidad de una cadena productiva.

4.3 LIMITANTES EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Quintero (2010) destaca dos limitantes relacionadas con la prestación de servicios requeridos y con los esquemas de implementación.

Las limitaciones encontradas relativas a la prestación de servicios requeridos son:

- El proyecto AAP tiene un problema de transferencia de tecnología hacia los productores y de preparación empresarial, debido a la alta carga de trabajo administrativo y de seguimiento para las entidades acompañantes en las regiones
- La sostenibilidad comercial de las alianzas productivas conoce las siguientes limitaciones:
 - En el caso de alianzas productivas en las que se tienen mercados con exceso de oferta, las condiciones no son favorables para las organizaciones de productores, pues la abundancia de proveedores reduce el interés de los aliados comerciales sobre la firma de un acuerdo comercial de largo plazo. Por otra parte, su participación en mercados de mayor valor agregado requiere altas inversiones que no alcanzan a ser cubiertas por las organizaciones, incluso contando con recursos del fondo rotatorio que constituyen con el dinero del incentivo modular.
 - Se debe evitar que la sostenibilidad comercial de las alianzas productivas dependa de un único aliado comercial y, por lo tanto, se deben considerar estrategias para mitigar el riesgo comercial en el caso de que el comprador decida no continuar con la alianza.
 - El aumento desproporcionado de beneficiarios sin vínculos con la organización de productores en la etapa de diseño de la alianza es un factor que dificulta tanto el retorno del incentivo modular como el cumplimiento de los compromisos comerciales.
- En el caso del POR, algunas de las limitaciones están relacionadas con una baja inversión en el mejoramiento productivo de los negocios para alcanzar los estándares que se requieren para integrarse a la cadena. Esto en parte se debe a la manera como se estructuran los proyectos: “la estrategia se materializa en asignaciones presupuestales que en aproximadamente el 65 % van destinadas a desarrollo de capital humano, principalmente a través de capacitación, dejando el gasto en activos productivos en una proporción promedia aproximadamente del 15 % [...]. Esta estrategia operativa pierde consecuencia con los objetivos de desarrollo, que están ligados a variables de resultado económico concentradas en ingresos, activos y generación de empleo” (Quintero, 2010, p. 9). Para los evaluadores, esto se complejiza también por la ausencia de planes de negocio

que orienten la contratación de servicios técnicos y la compra de bienes que respondan a las necesidades de la microempresa.

- Se podría estimar que en el 90 % de los casos las organizaciones de cadena no han servido para hacer acuerdos comerciales, pese a que este era uno de los principales puntos de la Ley 811/2003 (artículo 104). La política de cadenas no ha logrado enfrentar con efectividad el tema de las asimetrías de poder en el interior de las organizaciones de cadena y esto está relacionado con un débil papel del Estado como regulador. En los casos de incumplimiento de contratos comerciales entre industriales y productores que son presentados en los consejos de cadena, el MADR no tiene cómo intervenir para hacer que se respeten los compromisos. Adicionalmente, la implementación de la estrategia tiene grandes diferencias que dependen de los estilos personales de los secretarios técnicos y coordinadores de cadena.
- Pese a la importancia que han tenido las investigaciones para la innovación y el desarrollo tecnológico de las cadenas productivas, se han presentado desarticulaciones entre las prioridades de investigación trazadas en los consejos regionales y nacionales de cadena, que quedan formuladas como líneas gruesas, y los proyectos que finalmente concretan los investigadores, quienes en convocatoria pública concursan por la financiación de la investigación. La definición específica de los proyectos muchas veces corresponde a los temas de trabajo del investigador y no a las necesidades del sector productivo.
- Para varias personas cercanas al trabajo de apoyo a organizaciones de cadena, la política ha perdido fuerza y está en un punto de estancamiento. Luego de un poco más de una década de la estrategia, no se ha logrado todo lo que se esperaba en términos de competitividad y productividad, fundamentalmente porque no se han impulsado suficientemente los temas agroindustriales. En muchos casos los planes de acción de las organizaciones de cadena se centran en temas de coyuntura comercial con visiones de corto plazo.
- Al evaluar el desempeño de las organizaciones de cadena en el ámbito nacional, se encontró un cumplimiento aceptable en la ejecución de actividades de sus planes estratégicos, pero muchas de ellas no eran pertinentes para aumentar la competitividad y tenían un marcado énfasis en el sector primario (IICA y MADR, 2010a).

En cuanto a los esquemas de implementación se analizan las siguientes limitaciones:

- Pese a que se tienen experiencias que evidencian la viabilidad de articular los instrumentos de política del MADR para la atención a los pequeños productores, lo que representa una oportunidad para su empresarización no significa que en la práctica funcione coherentemente como una estrategia de política de largo plazo. En el caso del POR y el AAP, ambos proyectos han sido diseñados de manera independiente uno del otro y las particularidades del diseño específico responden a las condiciones de los entes financiadores (FIDA y Banco Mundial); adicionalmente, los equipos ejecutores funcionan de manera totalmente independiente.
- En el país no se da una articulación suficientemente estrecha y consistente entre ministerios alrededor del desarrollo agroempresarial, sino que se tienen acciones que atienden necesidades y urgencias coyunturales. En consecuencia, no hay un proceso lógico que lleve desde la acumulación básica de activos hasta el desarrollo comercial; además, se carga al MADR con la responsabilidad de abordar (con herramientas de productividad) problemas que sobrepasan el ámbito netamente agrícola. Una estrategia clara relacionada con el acceso a mercados no compete a un único ministerio.
- Desde la perspectiva de algunas personas que participaron en la estructuración de la estrategia de organizaciones de cadena, la Ley 811/2003 que les dio el marco regulatorio no hizo aportes sustanciales; por el contrario, se quedó en letra muerta, centrándose en los aspectos instrumentales de su formalización ante el MADR. Cuando se diseñó la estrategia se tenía la convicción de que el sector privado era el único competente para encaminar la economía, pero hacia el 2004, con los cambios de política que conllevaron un mayor intervencionismo, se desestimuló la organización de cadena, pues en la práctica se volvió a privilegiar el *lobby* individual o de gremio de un sector de la cadena ante las autoridades. En este contexto, las organizaciones de cadena no han tenido incentivos para formalizarse como órganos consultivos del Gobierno y eso explica que muchas de las que habían sido tradicionalmente fuertes, solo recientemente han hecho su registro ante el Ministerio.
- No hay suficiente conciencia ni conocimiento en las regiones sobre el papel estratégico de

- las organizaciones de cadena. Esto limita el accionar de las mismas y su articulación en las dimensiones nacional y territorial. Adicionalmente, en el pasado se presentaron dificultades por la politización de algunos de los secretarios de los comités regionales de cadenas, en parte como consecuencia del bajo nivel de apropiación del sector privado sobre el papel estratégico de los mismos, por lo que permitieron la burocratización de esta figura.
- En criterio de algunas personas, el desarrollo de las cadenas regionales no depende necesariamente de un comité o consejo regional de cadena, sino de la consolidación de núcleos regionales sólidos entre los actores de la cadena, que pueden interactuar con el secretario nacional de la cadena. De esta forma se logra mayor sinergia entre los ámbitos nacional y regional, pues no fue positiva la experiencia en años anteriores en que se llegó a tener más de 80 secretarios técnicos regionales. Esto condujo a dejar de lado la visión como cadena, primando solo los intereses regionales.
 - En el ámbito nacional no se ha logrado que los consejos de cadena asuman totalmente los honorarios del secretario de la cadena. Inicialmente se tenía previsto que el MADR aportaría parte de los recursos y lo demás sería cofinanciado por los actores de la cadena, suspendiéndose el aporte del Ministerio en un lapso de tiempo de cinco años. Sin embargo, esto no ha sido posible hasta la fecha. Algunas de las organizaciones de cadena, especialmente aquellas que cuentan con fondos de los recursos parafiscales, hacen aportes mayores en esta cofinanciación, lo que favorece la contratación de secretarios técnicos con un perfil técnico mayor, un punto importante si se tiene en cuenta el alto nivel de gestión que se requiere para poder desarrollar los planes de competitividad.
 - Entre 2001 y 2006 funcionó el observatorio de competitividad diseñado entre el MADR y el IICA. En el sector se reconoce como una iniciativa válida que vale la pena retomar, pero que desafortunadamente no tuvo la trascendencia que se esperaba y al operar fuera del MADR (en el IICA) se convirtió en una especie de “órgano pensante” que no resultó tan útil para la dinámica del día a día de las cadenas. Adicionalmente, en la práctica empezó a competir con AGRONET¹⁵, que es la Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario, portal que fue diseñado por el Ministerio con el apoyo de la FAO. Se trata de una herramienta tecnológica orientada al análisis de información e inteligencia de negocios, de forma que articula diversas bases de datos necesarias que facilita a los diferentes agentes del sector la toma de decisiones¹⁶. Actualmente, algunas de las funciones que inicialmente tenía el observatorio de competitividad no quedan cubiertas por AGRONET.
 - Una debilidad en la cultura organizacional del MADR es que actualmente proyectos como el AAP y el POR son vistos como programas de asistencia a las poblaciones más vulnerables y no se reconoce el potencial que tienen los pequeños productores para abastecer mercados más grandes. Se requiere una visión más amplia de los agronegocios que integre a los grandes y pequeños productores.
 - Una de las botellas de cuello identificadas en las alianzas productivas es la complejidad de los procesos administrativos y de ejecución del proyecto. El diseño y legalización de las alianzas son procesos largos con procedimientos detallados para la ejecución del presupuesto, un sistema de monitoreo interno y un mecanismo de auditoría externo poco consecuente que requieren una altísima proporción de tiempo. El resultado es que estas ocupaciones capturan la atención del personal del equipo, impidiendo una mayor dedicación a la facilitación de negocios entre aliados (compradores y proveedores).
 - En cuanto al esquema de implementación del POR, la evaluación de medio término señala una limitación en los tiempos reales de ejecución de los proyectos por parte de las organizaciones microempresariales. El plazo de ejecución, que en principio es de ocho meses, con frecuencia se reduce sustancialmente y los usuarios deben realizar todas las acciones dentro del año calendario en razón del principio de anualidad contemplado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sería necesario anticipar las acciones de la convocatoria para proyectos de tal forma que el

¹⁵ <http://www.agronet.gov.co> .

¹⁶ <http://www.agronet.gov.co/agronetweb1/QuienesSomos/AntecedentesyObjetivos.aspx>.

proceso de selección no retrasara la ejecución de acciones dentro de la vigencia presupuestal. Otra de las limitaciones señaladas es que el sistema de seguimiento y evaluación se limita a monitorear el cumplimiento de metas físicas y no ofrece medidas de indicadores que ayuden a señalar eficiencia y eficacia de los procesos intermedios y estratégicos.

4.4 POSIBLE RUTA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

A continuación se señalan tres áreas de trabajo: el desarrollo de un enfoque territorial aplicado al sistema de agronegocios, las organizaciones de cadena y la articulación de los instrumentos de política para lograr la inclusión de los pequeños agricultores.

En cuanto al **enfoque territorial**, se resalta lo siguiente:

- El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) de 2011, en especial el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (que tienen recursos para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y competitividad de las regiones), es una oportunidad para fortalecer iniciativas de apoyo a los agronegocios desde un enfoque territorial. El sistema da prioridad a proyectos de impacto regional que integren varios municipios o departamentos. Esto facilita la integración de organizaciones de cadena en los territorios para mejorar la competitividad de los sectores más representativos al participar activamente y de manera coordinada en las iniciativas de desarrollo de una región.
- Existe un interés por parte de diferentes gremios y de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en mirar iniciativas productivas desde las ecorregiones, lo que facilita la canalización de esfuerzos de las distintas instituciones en torno a un territorio para complementar acciones de las organizaciones de cadena, trascendiendo la esfera de lo sectorial. Con ello se propician escenarios de confianza en los territorios.
- Una perspectiva de integración de organizaciones de cadena en el ámbito regional representa una oportunidad para la integración de los productores de economía campesina a las dinámicas de desarrollo rural territorial, en tanto se trasciende la especialización productiva.
- La política de organizaciones de cadena (Ley 811/2003) tiene unas profundidades que no

han sido suficientemente exploradas en lo que concierne al tema regional, pero se cuenta con el marco jurídico que permite desarrollarlo.

- El trabajo de más de una década en organizaciones de cadena ha permeado el accionar de muchos actores departamentales que ya reconocen su importancia. Esto permite el montaje de experiencias piloto para *clusters* de cadena que potencien la competitividad sectorial y territorial.

En el área de **organizaciones de cadena** se resalta que:

- Las organizaciones de cadena han permitido espacios importantes de interlocución con el Gobierno para sectores que tradicionalmente no han tenido gremios fuertes. Se convierten en un apoyo valioso en términos de información y gestión, a la vez que permiten dar visibilidad a los sectores en desarrollo.
- Las organizaciones de cadena con mayor trayectoria han logrado estructurar acuerdos de competitividad con un buen diagnóstico del sector y una visión estratégica que se concreta en agendas para un horizonte de largo plazo. Por otra parte, han consolidado un punto fuerte que las convoca: la negociación entre el sector industrial y el productivo.
- El Programa de Transformación Productiva liderado por el MCIT a través de alianzas público-privadas representa una oportunidad para algunos sectores altamente competitivos que pueden alcanzar estándares de talla mundial. En el programa se implementan planes de negocio. Esta visión de largo plazo implica la identificación y exploración de nuevos mercados, la definición de retos para la modernización y especialización de la estructura productiva y la innovación en tecnologías y productos ajustados a la demanda y tendencias mundiales¹⁷.
- El país cuenta con más de diez documentos prospectivos por cadena productiva con un enfoque de mercado y comercio internacional, incluyendo en muchos casos el componente agroindustrial. Estos documentos, aunque no han sido suficientemente aprovechados para generar una dinámica productiva y empresarial, tienen una alta calidad técnica y pueden ser retomados de cara a los tratados de libre comercio que

¹⁷ <http://www.minagricultura.gov.co/10gestion/transformacion.aspx>.

está firmando Colombia. Estos documentos prospectivos fueron elaborados en el marco del Proyecto de Transición de la Agricultura del MADR, que busca preparar en los ámbitos tecnológico y sanitario el desarrollo del sector agropecuario para acceder con calidad y competitividad a los mercados nacionales e internacionales.

Sobre la **articulación de los instrumentos de política** tendientes a favorecer la inclusión de los pequeños productores se considera lo siguiente:

- Se ha fortalecido el tema ambiental en las alianzas.
- El Gobierno colombiano ha dado prioridad a la “locomotora agropecuaria” dentro de su Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, los temas de desarrollo rural, restitución de tierras para las víctimas de la violencia y la empresarialización de los pequeños productores tienen gran importancia en la agenda nacional. En este contexto, se ha impulsado el escalamiento de proyectos como el AAP y el POR.
- Ante el auge exportador, que será asumido principalmente por los grandes productores, se abren nuevas oportunidades de abastecimiento de los mercados internos para productos no exportables, que pueden ser copados por pequeños productores. Una situación similar se presentó en la década de los años 1990, cuando los mercados de frutas y hortalizas tomaron mayor dinamismo con el surgimiento de nuevas formas de relación con los mercados regionales. Los productores de pequeña escala tienen nuevas oportunidades en las políticas de apertura económica, si efectivamente se enfocan a productos con ventaja competitiva por sus sistemas de producción.
- Algunos de los elementos importantes dentro de la articulación de instrumentos de política de apoyo a pequeños productores y las organizaciones de cadena son:
 - El análisis especializado de la cadena de valor permite orientar negocios alrededor de una oferta de calidad específica, diferenciada y certificada requerida por un aliado comercial (demanda real).
 - La convocatoria no debe segmentarse por cadenas, pero el trabajo de divulgación y de identificación de negocios puede hacerse de manera sectorizada y especializada a través de actores de naturaleza privada (gremios, cámaras de comercio y proyectos empresariales específicos, entre otros).

4.5 ÁREAS PARA LA CREACIÓN O FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Existen dos puntos de entrada para el fortalecimiento de capacidades: la coordinación institucional y la promoción de modelos de negocios y competitividad.

En cuanto a la **coordinación institucional** se resalta lo siguiente:

- Uno de los grandes desafíos es superar la desarticulación de los instrumentos del Estado en el apoyo a agronegocios, con particular énfasis en las iniciativas de transferencias condicionadas que buscan superar las condiciones de pobreza estructural. Esos programas no se pueden sostener de forma indefinida y debe haber una estrategia de salida por la vía empresarial y de generación de ingresos. Para ello, es necesario revisar el marco temporal de esos apoyos y estructurar una ruta consistente que permita verificar los logros alcanzados y proporcionar incentivos para salir del esquema de subsidios, a la vez que se establecen plazos y toques en la entrega de los mismos para evitar la rotación permanente por los diferentes programas estatales.
- La definición de estrategias de largo plazo en el apoyo a agronegocios que se enfoquen más a propiciar escenarios para la búsqueda de mercados, promoviendo banca de inversión para grandes proyectos y esquemas estratégicos para la articulación de los pequeños y medianos productores a las cadenas. Es importante revisar la reglamentación de la Ley 811/2003 para que los acuerdos de competitividad no se queden en letra muerta y se retomen los principios que sustentaron la definición de la estrategia de organizaciones de cadena. Igualmente, es importante desarrollar incentivos para la participación activa en las organizaciones de cadena, tal como establece la Ley.
- El escalamiento del proyecto AAP implica trascender la mirada de consolidar buenos negocios entre organizaciones de productores y aliados comerciales para orientar el instrumento hacia el desarrollo rural, en tanto se considera como uno de los pilares para generar ingresos y empleos en el campo. El esquema de implementación con un número muy superior de alianzas requiere una estrecha coordinación interinstitucional que permita identificar mercados potenciales y acercar las demandas específicas de los empresarios a las organizaciones de productores, todo esto en

el marco de los instrumentos de planificación y concertación territorial con los que cuenta el sector. Adicionalmente, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos organizativos de los productores y del manejo administrativo y técnico de sus negocios, es importante el acompañamiento posterior de los actores del territorio.

- El equipo de implementación del proyecto AAP considera estratégico el acercamiento con actores que puedan desarrollar canales de abastecimiento de mercados internacionales a partir de las ventajas comparativas de la pequeña producción. De allí que señalen como estratégico la articulación con PROEXPORT¹⁸ y la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), “la determinación de características de producto para estos mercados y los ajustes correspondientes que debe realizar la pequeña producción agropecuaria para cumplir con ellos; la generación de valor agregado que diferencia el producto y lo hace competitivo a través de una mayor productividad de la mano con procesos de innovación, certificación, inocuidad, trazabilidad y desarrollo de buenas prácticas de producción” (EIP, 2011). Eso implica preparar tanto al equipo nacional como a sus contrapartes regionales y compatibilizar las agendas de investigación y los protocolos de exportación con lo que se hace desde el terreno. Por eso, el proyecto ha estrechado el trabajo conjunto con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA).
- Para algunos de los actores entrevistados, sería interesante escalar el proyecto AAP, no en la generación de nuevos proyectos, sino a través de alianzas entre los productores, los empresarios y el gobierno local para promover grandes negocios regionales que tengan impacto en el desarrollo local.
- Las intervenciones en contextos de alta marginalidad, donde los hogares rurales están afectados por trampas de pobreza y condiciones de exclusión, requieren esquemas diferentes a los enfoques de demanda y con acciones de corto plazo para detonar cambios en los negocios, bajo el supuesto de que a partir de allí puedan

continuar solos en el fortalecimiento de sus negocios. Aquí se evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades del MADR para el trabajo articulado con otras instancias estatales que permitan desarrollar estrategias eficaces de desarrollo productivo en territorios con altos índices de pobreza, donde son insuficientes las intervenciones puntuales con organizaciones de productores.

A continuación se indican algunas consideraciones sobre los **modelos empresariales y competitividad**:

- Es importante mejorar la calidad y consistencia en el registro de la información, homologar aspectos conceptuales en relación a los nueve objetivos de la Ley 811/2003 y, en los aspectos de gestión y desempeño, desarrollar capacidades en las organizaciones de cadena para la identificación, formulación y análisis de indicadores. Por otra parte, la mayoría de los esfuerzos de los comités regionales se concentran en el sector primario de la cadena, lo que refleja un bajo enfoque integral y el poco compromiso del sector privado.
- Un reto para el proyecto AAP es la valoración de la capacidad comercial de los aliados comerciales potenciales cuando empiezan a surgir muchas alianzas de un mismo producto. Igualmente, se recomienda una integración de los subsistemas animales y vegetales, en tanto son importantes para la sostenibilidad económica de los productores.
- Se requiere apoyo para pensar nuevos modelos de grandes negocios agrícolas que vinculen también a los pequeños productores en condiciones de equidad. Esto significa tener una mirada estratégica de las iniciativas de negocio que se quiere apoyar, para que no sean solo actividades puntuales para el mercado local o en una relación bilateral entre un aliado comercial y una única organización. El desafío es identificar mercados con potencial a los que luego se puedan sumar más organizaciones. Para ello, es importante tener en cuenta el diseño de filtros de entrada a los programas para saber los criterios bajo los cuales se quiere seleccionar a las familias; de esta manera se pueden identificar plataformas claras de organizaciones que puedan vincularse a grandes negocios.
- El apoyo a agronegocios que se orienten hacia la disminución de la pobreza rural requiere estrategias de largo plazo y una estrecha relación con políticas de desarrollo rural que generen

¹⁸ Entidad encargada de la promoción del turismo internacional, la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales en Colombia.

condiciones favorables para la sostenibilidad de las acciones que se emprendan desde un proyecto particular. La experiencia del POR demostró que los resultados compuestos como aumento de ingresos y empleo, incremento en el valor de los activos y disminución de la inseguridad alimentaria no pueden centrarse solo en estrategias de fortalecimiento de capacidades empresariales. Estas estimulan cambios que se ven reflejados en mejores resultados de los negocios, pero son insuficientes para generar impactos significativos en materia de ingresos, empleo y activos. Como señaló la evaluación de medio término, los cambios importantes en estos temas requieren inversiones fuertes, no solo en fortalecimiento de capital humano, sino también en activos productivos, con estrategias que articulen ambos tipos de inversiones. De ahí que resulte importante fortalecer las capacidades del MADR para la definición de estrategias de largo plazo que articulen objetivos de lucha contra la pobreza con desarrollo empresarial y generación de ingresos.

4.6 ÁREAS POTENCIALES PARA EL APOYO DE LA FAO Y EL IICA

En primer lugar, se podría dar asesoría para la definición de políticas de largo plazo (no sujetas a la coyuntura política) que desarrollen estrategias articuladas en el apoyo a agronegocios, superando

el modelo de iniciativas atomizadas por proyectos, tanto desde la cooperación internacional como desde la financiación de la banca multilateral. Es prioritario pensar modelos de trabajo interinstitucionales donde se prioricen intervenciones en las que converjan diferentes ministerios, puesto que se requiere abordar problemas que van más allá de la responsabilidad de una sola institución. Una estrategia profunda de acceso a mercados no compete solo al MADR. Esto implica desarrollar sinergias de apoyo entre las principales instituciones y centros de investigación del sector para ofrecer apoyo en la definición operativa para propuestas de desarrollo rural integral con enfoque territorial.

Uno de los temas estratégicos para el desarrollo de capacidades en el apoyo a organizaciones de cadena es el referido a los sistemas de información. Es importante retomar las experiencias del país con el SIOC, AGRONET, el Observatorio de Competitividad y el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario (SIPSA), para revisar la articulación de los mismos y las posibilidades reales de acceso y uso de la información por parte de los productores para crear estrategias de desarrollo productivo. En este sentido, sería interesante poder recoger las lecciones aprendidas de la implementación de dichos sistemas de información y conocer experiencias de otros países, de tal forma que se pueda responder a las necesidades de las organizaciones de cadena.

Bibliografía

- Banco Mundial.** 2009. *Colombia – Productive Partnerships Support Project*. Implementation completion and results report (ICR). Washington D.C.
- Congreso Nacional de la República de Colombia.** 2003. Ley 811 del 26 de junio de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial n.º 45236, de 2 de julio de 2003, Bogotá.
- CONPES.** 2006. *Documento CONPES 3426: Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) por un valor de hasta US\$20 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el Programa “Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales”*. DNP, Bogotá.
- CONPES.** 2007. *Documento CONPES 346: Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral por un valor de hasta US\$30 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente el proyecto “Apoyo a Alianzas Productivas Fase II”*. DNP, Bogotá.
- CONPES.** 2010. *Documento CONPES 3678: Política de transformación productiva: un modelo de desarrollo sectorial para Colombia*. DNP, Bogotá.
- DCP.** 2010a. *Sistema de información de gestión de desempeño para las organizaciones de cadenas productivas (SIOC). Manual de usuario*. Documento de trabajo. MADR, Bogotá.
- DCP.** 2010b. *Informe de gestión de la dirección de cadenas productivas*. Documento de trabajo. MADR, Bogotá.
- DNP.** 2010. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá.
- EIP.** 2011. *Elementos para el escalamiento de Alianzas Productivas 2011-2014*. Documento de trabajo. MADR, Bogotá.
- EIP.** 2012. *Informe de gestión del II semestre de 2011*. Documento de trabajo. MADR, Bogotá.
- Escobar, G. et al.** 2010. *Misión de evaluación de medio término del proyecto Apoyo a Alianzas Productivas (APP) Fase II*. Documento de trabajo. Bogotá.
- IICA y MADR.** 2010a. *Análisis general sobre el desempeño de las organizaciones de cadena a nivel nacional con base en la información registrada en el Sistema de Información de Cadenas en el año 2009*. Documento de trabajo. Bogotá.
- IICA y MADR.** 2010b. *Desempeño e impacto del funcionamiento de los comités regionales de cadena*. Documento de trabajo. Bogotá.
- IICA y MADR.** 2010c. *Manual de buenas prácticas de gestión en las organizaciones de cadena*. Documento de trabajo. Bogotá.
- MADR.** 2002. Decreto número 321 del 28 de febrero de 2002, por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 101 de 1993 y 160 de 1994 en lo relativo a la asignación integral de asistencia e incentivos directos para apoyar subproyectos productivos sostenibles, en desarrollo del Proyecto Alianzas Productivas para la Paz. Diario Oficial n.º 44732, de 7 de marzo de 2002, Bogotá.
- MADR.** 2006. Decreto 3800 del 31 de octubre de 2006, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003 modificatoria de la Ley 101 de 1993, sobre Organizaciones de Cadenas en el Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal y Acuícola. Diario Oficial n.º 43440, de 2 de noviembre de 2006, Bogotá.
- MADR.** 2007a. *Manual operativo del proyecto Alianzas Productivas*. Versión ajustada marzo de 2011. Bogotá.
- MADR.** 2007b. Resolución 89 del 13 de abril de 2007, por la cual se crea el marco institucional del programa “Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales – Oportunidades Rurales.” Diario Oficial n.º 46599, de 14 de abril de 2007, Bogotá.
- MADR.** 2008. Resolución 186 del 11 de junio de 2008, por la cual se reglamenta parcialmente la Ley 811 de 2003 y el Decreto 3800 de 2006 sobre la inscripción de las Organizaciones de Cadena en el Sector Agropecuario, Forestal, Acuícola y Pesquero ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial n.º 47018, de 12 de junio de 2008, Bogotá.

- MADR. 2011a. *Manual de calidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá (disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/manual_de_calidad_v15.pdf).
- MADR. 2011b. *Memorias al Congreso de la República 2010-2011*. Bogotá (disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/memorias_congreso_2010-2011.pdf).
- MADR. 2011c. *Perspectivas agropecuarias - Segundo semestre de 2011*. Bogotá (disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/perspectivas_2_2011_verde.pdf).
- MADR. 2012. *Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 2012*. Bogotá.
- MADR. 2012a. *Plan de acción 2012 del MADR, presentado ante la Contraloría General de la República*. Bogotá.
- MADR, FIDA y Corporación Procasur. 2007. *Manual de operaciones programa desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales de Colombia*. Documento de trabajo. Bogotá.
- MADR y Ministerio de Educación Nacional. 2011. *Educación para el desarrollo rural*. Documento de trabajo presentado en el conversatorio del mismo nombre que tuvo lugar el 27 de mayo de 2011 en Bogotá.
- PNUD. 2011. *Informe nacional de desarrollo humano 2011. Colombia rural, razones para la esperanza*. Bogotá.
- Quintero, J. F. 2010. *Evaluación de la sostenibilidad comercial de las alianzas productivas en Colombia*. 12 estudios de caso, s.d.
- Rimisp y Universidad del Rosario. 2010. *Informe final de la evaluación de medio término del Programa Oportunidades Rurales*. Documento de trabajo. Bogotá.
- Rodríguez, M. C. 2008. *Memorias del proyecto Apoyo a Alianzas Productivas en su primera fase*. Documento de trabajo. Bogotá.

Anexo 1

Lista de entrevistados claves

Nombre	Cargo
Nohora Beatriz Iregui	Directora Desarrollo Rural (MADR)
Mauricio Cuesta	Coordinador Cadenas Hortofrutícolas
Alejandro Mesa	Gerente proyecto Apoyo a Alianzas Productivas
Álvaro Villarreal	Responsable de M&E Alianzas Productivas
Yadira Peña	Consultora Dirección de Política Sectorial (MADR)
Luis Eduardo Quintero	Director del DRE (MADR)
Leonardo Alberto Ariza	Gerente General Fedepanela
Leyre Vera	Fedepanela
Pablo Emilio Correal	Coordinador Proyectos Agroambientales (CCI)
Daisy Cisneros	Grupo Gestión Empresarial (CCI)
Juan Carlos Silva	Director Ejecutivo Confederación Cauchera Colombiana
Germán Escobar	Investigador Rimisp
Mark Lundy	CIAT
Rafael Isidro Parra	CIAT

Anexo 2

Otras entidades de apoyo a los agronegocios

Fuera del MADR destacan las siguientes entidades que tienen trabajos de apoyo a los agronegocios:

- **INCODER:** es una entidad adscrita al MADR que tiene como misión “ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país”¹⁹. Tiene a su cargo un gran número de funciones y su capacidad operativa está dedicada en gran parte al tema de titulación de tierras para comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y desplazadas por la violencia. Sus actividades de capacitación y asesoría agroempresarial se enfocan principalmente en proyectos vinculados con el subsidio integral de tierras.
- **Departamento para la Prosperidad Social (antes, Acción Social):** cuenta entre sus programas con el de Inclusión Productiva y Sostenibilidad, que busca la inclusión productiva a través del desarrollo de capacidades y el acceso a activos, la generación de ingresos y la empleabilidad. Centra su atención en la reducción de la pobreza extrema y en la atención a las comunidades más vulnerables. Cuenta con programas como Generación de Ingresos, Recuperación de Activos Improductivos, Capitalización Microempresarial y Microseguros. En particular, el programa de Capitalización Microempresarial tiene similitudes con los instrumentos de política del MADR analizados en este documento, en tanto cofinancian proyectos de las organizaciones rurales para el fortalecimiento de su base productiva, la creación de fondos rotatorios, la democratización de activos, la administración de los recursos directamente por las organizaciones, la selección de proyectos en espacios transparentes ante jurados locales y el aseguramiento de activos²⁰.
- **Corporación Colombia Internacional (CCI):** es una entidad mixta que busca “apoyar, promover y desarrollar la agricultura moderna no tradicional de cara a las necesidades del mercado”. Esto en aras de la generación de ingresos y empleo en el campo. Tiene dos grandes campos de trabajo: el Servicio de Información Agropecuaria y los modelos agroempresariales competitivos y sostenibles (MACS). Con la estrategia de los MACS se buscan mercados seguros, la aplicación de tecnologías óptimas, la articulación de la cadena productiva y la responsabilidad social y empresarial. Para ello, se trabaja desde tres ejes: desarrollo comercial, empresarial y productivo²¹.
- **iNNpuls a Mipymes:** es el Fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas que asumió el anterior fondo llamado Fomipyme y está bajo la administración de BANCOLEX (Ley 1450/2011). Apoya con recursos de cofinanciación no reembolsable proyectos orientados a la competitividad (siempre y cuando no sean de producción primaria), a través de la innovación o mejoramiento en productos o servicios, la modernización para el desarrollo de proveedores, distribuidores y encadenamientos transversales de las micro, pequeñas y medianas empresas que tengan más de dos años de operación²². Dentro de la unidad iNNpuls a Colombia, también existe otro programa orientado a la innovación y emprendimiento de las grandes empresas en busca de su mejoramiento continuo y posicionamiento con ventajas comparativas. Si bien estas iniciativas no tienen una orientación específica hacia los agronegocios, estos no están excluidos si no se orientan a la producción primaria.

¹⁹ <http://www.incoder.gov.co/>

²⁰ <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=629&conID=179>

²¹ <http://www.cci.org.co/ccinew/index.html>

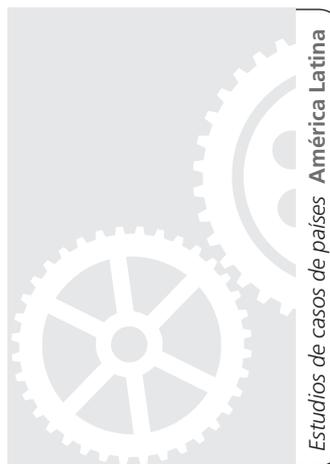
²² <http://www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=23362>

- Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) - Fondo Emprender: financia iniciativas empresariales de estudiantes del SENA o recién graduados de programas de educación superior. Facilita el acceso a capital semilla para la puesta en marcha de nuevas unidades productivas²³. Dentro del SENA también está el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, que está orientado a fomentar la creación de empresas rurales, viables y sostenibles con jóvenes de los estratos más pobres.

²³ http://www.fondoemprender.com/BancoConocimiento/F/Fondo_Emprender/Fondo_Emprender.ASP

APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

Análisis del modelo institucional de Colombia



El sistema agroalimentario está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura y al cambio de los patrones de consumo en pos de alimentos inocuos, de calidad, y producidos de forma responsable para con la sociedad y el medioambiente. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que se involucren en el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Por esta razón, durante la última década, muchos MAG han establecido Unidades de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y de coordinación. Para funcionar bien, estas Unidades deben tener un mandato claro y estar equipadas con suficientes recursos financieros y personal cualificado, familiarizado con enfoques agroindustriales actuales (programas de agrocadenas, agricultura sustentable, alianzas público-privadas y agricultura por contrato). No obstante, esta situación ideal ocurre raramente, sobre todo porque se requiere un cambio de mentalidad para trascender la visión productivista, y avanzar hacia un enfoque de la granja a la mesa, que incluya aspectos de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento.

La FAO ha realizado una encuesta en 71 países y ha analizado 21 estudios de caso en África, Asia y América Latina para conocer más sobre estas Unidades de Agronegocios. El objetivo principal ha sido extraer lecciones y buenas prácticas para orientar a los países miembros sobre cómo establecer y operar Unidades de Agronegocios que funcionen adecuadamente. Esta serie de estudios de casos monográficos presenta lo aprendido sobre estas Unidades y otras respuestas institucionales para reforzar el compromiso público con el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios.