



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

El Proceso de Gobernanza de la Cadena de la Mora. Un Estudio de Caso en el Departamento de Caldas (Colombia)

Tobasura A. I. ¹ y Ospina P. C. ²

¹Universidad de Caldas/Departamento de Desarrollo Rural, Docente Titular, Manizales, Colombia.

²Universidad de Caldas/Maestría en Sociedades Rurales, Tesista, Manizales, Colombia.



Paper prepared for the 116th EAAE Seminar "SPATIAL DYNAMICS IN AGRIFOOD SYSTEMS: IMPLICATIONS FOR SUSTAINABILITY AND CONSUMER WELFARE".

Parma (Italy)
October 27th -30th, 2010

Copyright 2010 Tobasura A. I. y Ospina P. C.. All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

El Proceso de Gobernanza de la Cadena de la Mora. Un Estudio de Caso en el Departamento de Caldas (Colombia)

Tobasura A. I.¹ y Ospina P. C.²

¹Universidad de Caldas/Departamento de Desarrollo Rural, Docente Titular, Manizales, Colombia.

²Universidad de Caldas/Maestría en Sociedades Rurales, Tesista, Manizales, Colombia.

Abstract - La Mora (*Rubus Glaucus* Benth) es un cultivo relativamente pequeño en el contexto de la agricultura colombiana. No obstante, en la última década, se ha aumentado el área cultivada y la productividad por hectárea en diferentes zonas de Colombia, esto debido principalmente a la implementación de políticas públicas y estrategias gubernamentales articuladoras, que han generado interesantes dinámicas de cooperación y coordinación entre actores privados y públicos que intervienen en diferentes eslabones de la cadena de valor de la mora, con el objetivo de mejorar su desempeño económico y social. El caso de la “cadena de la mora” en el departamento de Caldas puede ser ilustrativo para analizar cómo se generan procesos de gobernanza en la construcción de cadenas de valor y cómo éstas contribuyen a la conformación de Sistemas Agroalimentarios Locales. En consecuencia, el objetivo de esta comunicación es analizar la gobernanza de la cadena de la mora para hacer más eficiente su desempeño en el ámbito de los Sistemas Agroalimentarios Locales. Si bien la interrelación y coordinación entre actores se enmarca dentro de un programa gubernamental diseñado para tal fin, distintos factores, comportamiento del mercado, políticas macro y micro económicas y sectoriales, intereses de actores privados, condiciones de producción y de organización, determinan el proceso de toma de decisiones en la cadena. Por consiguiente, tanto el desempeño social y económico, como la distribución de los beneficios sociales y económicos de la cadena, van a depender en gran medida de la concertación de los actores en la toma de decisiones, lo cual bajo el principio de gobernanza, puede contribuir a una mayor eficiencia en los sistemas productivos, así como a una mayor equidad en la distribución de los beneficios de la cadena. En primer lugar se presenta un referente conceptual sobre gobernanza con énfasis en su aplicación en Colombia, en segundo término se identifican los diferentes actores (públicos y privados) de la cadena señalando las alianzas entre éstos, en tercer término se analiza el desempeño y la distribución de los beneficios

sociales, económicos y ambientales de la cadena de valor, bajo la propuesta de *Marco Analítico de Gobernanza*, y a modo de conclusión, se analiza el proceso de gobernanza en la cadena de la mora en Caldas.

Palabras claves – Sistemas Agroalimentarios, Gobernanza, Cultivo de mora.

INTRODUCCIÓN

La Mora (*Rubus Glaucus* Benth) es un cultivo relativamente pequeño en el contexto de la agricultura colombiana. No obstante, en la última década, se ha aumentado el área cultivada y la productividad por hectárea en diferentes zonas de Colombia, entre ellas la zona cafetera en el departamento de Caldas, debido a factores como el apoyo gubernamental al programa de alianzas productivas, la intervención de Asohofrucol (Asociación Hortofrutícola de Colombia), el apoyo a la investigación, el hallazgo de variedades de fácil manejo agronómico y el incremento de la demanda de productos derivados de esta fruta.

Con la implementación de políticas públicas y estrategias gubernamentales articuladoras, se han generado interesantes dinámicas de cooperación y coordinación entre actores privados y públicos que intervienen en diferentes eslabones de la cadena de valor de la mora, con el objetivo de mejorar su desempeño económico y social. No obstante, y dado que la producción primaria es realizada en su mayoría por pequeños y medianos productores típicamente de economía campesina, los avances en la organización y consolidación de alianzas que garanticen beneficios económicos, sociales y ambientales son insuficientes.

El caso de la “cadena de la mora” en el departamento de Caldas puede ser ilustrativo para analizar cómo se generan procesos de gobernanza en la construcción de cadenas de valor y cómo éstas contribuyen a la conformación de Sistemas Agroalimentarios Locales (SIAL). En consecuencia, el objetivo de esta comunicación es analizar la gobernanza de la cadena de la mora para hacer más eficiente su desempeño en el ámbito de los Sistemas Agroalimentarios Locales.

Para el logro de los objetivos, el texto retoma en primer lugar, el concepto de *Gobernanza*, entendida como la capacidad de los actores para ejercer poder y derivar beneficios de la participación en la cadena; o de otra forma, como el proceso de desarrollo económico, social e institucional duradero, que promueve un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado. En segundo lugar, el enfoque de los sistemas agroalimentarios definido conjunto de actividades que involucra producción de alimentos, procesamiento y empaquetado, distribución y venta al por mayor y al detalle, y consumo, que están enmarcadas en relaciones socioeconómicas determinadas [1].

Debido a su tradición y organización en la producción de mora, el estudio tomará como caso ilustrativo para la realización del análisis, los municipios (localidades) de Aguadas, Aránzazu, Manzanares y Villamaría del Departamento de Caldas. La información primaria se obtuvo de organizaciones de productores de mora en cada uno de los municipios, las cuales se encuentran articuladas a distintos programas gubernamentales.

El texto se estructura así: en primer lugar se presenta un referente conceptual sobre gobernanza con énfasis en su aplicación en Colombia, en segundo término se identifican los diferentes actores (públicos y privados) de la cadena, señalando las alianzas entre éstos, en tercer término se analiza el desempeño y la distribución de los beneficios sociales, económicos y ambientales de la cadena de valor, bajo la propuesta de *Marco Analítico*, y a modo de conclusión, se analiza el proceso de gobernanza en la cadena de la mora en Caldas.

I. ORIGEN, EVOLUCION Y APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA EN COLOMBIA

El concepto, principio, o término de gobernanza ha sido ampliamente utilizado a nivel político y académico desde la década de los noventa, principalmente para explicar las transformaciones que las instituciones, los gobiernos sus formas de gobernar vienen presentando. Si bien el término no es nuevo, y sus referencias se remontan hasta la edad media, recientes e innumerables abordajes, definiciones y aplicaciones, hacen que hoy en día sea un término polisémico, confuso y polémico.

La reciente popularización del término, se debe a la difusión que le han dado principalmente las organizaciones empresariales privadas y los organismos multilaterales, y más recientemente las instituciones públicas y los gobiernos de los países centrales. El propósito de su aplicación ha sido la introducción de un conjunto de herramientas para promover las transformaciones institucionales, con el fin de garantizar un mejor funcionamiento y eficiencia de los gobiernos y fortalecer los mecanismos de participación de la ciudadanía [2] en el manejo de recursos de la cooperación internacional, en las economías locales, en el contexto de globalización.

En este sentido, los gobiernos en vía de desarrollo como los latinoamericanos, vienen siendo sujetos de imposiciones especialmente de organismos multilaterales como el BM y el BID, para que ejecuten dichos ajustes, bajo el supuesto de cumplir con estándares que garanticen buen funcionamiento de los gobiernos y su integración con la sociedad civil. El tránsito hacia estas nuevas concepciones de la gestión institucional, ha generado confusión en su aplicación y en el logro de los objetivos en dichos países, más en un país como Colombia, en donde problemas históricos, como el conflicto armado, la concentración de la propiedad y del poder, y la dominación de la clase política tradicional, sugieren que se replantee tanto los elementos conceptuales como la aplicabilidad de estas nuevas concepciones de la formas de gobierno.

Adicionalmente, ha existido una confusión histórica entre los términos de gobernabilidad y gobernanza. Su origen etimológico, se remonta al término griego *kumbere* que se refiere a la conducción de un barco o de un tanque, que fue utilizado por Platón como metáfora para referirse al acto de gobernar a los hombres;

asimismo, el término latín *gubernare*, tiene el mismo significado, es decir, el gobierno de los hombres. El gobierno francés lo utilizó por primera vez en el siglo XIII como equivalente a "gobierno" como el arte o la manera de gobernar [3]. Desde entonces el término entró en desuso manteniendo su significancia hasta finales del siglo XX [4].

El concepto es retomado en 1937 en los estudios norteamericanos sobre "*corporate governance*", referido a la eficiencia y rentabilidad de una empresa [2]. Durante la década de los setenta del S XX, en el *Informe para la Comisión Trilateral Sobre Gobernabilidad de las Democracias*, se introdujo el principio de gobernabilidad, dado que ponía de manifiesto la preocupación por la ingobernabilidad en los países industrializados, producto de la sobrecarga de funciones de los Estados, la incapacidad para resolver problemas, y presiones por parte de grupos sociales, lo cual se enmarcó en la denominada crisis del Estado de Bienestar. Se propuso entonces una reducción de las funciones de los gobiernos, devolviendo a la sociedad funciones encargadas al Estado [5]. De esta manera es como se empieza a configurar los elementos centrales del concepto de gobernanza.

Finalizando la década de los ochenta del siglo pasado, agencias internacionales como el Banco Mundial, empiezan a utilizar el concepto de gobernanza, entendido como "el modo en que se ejerce el poder en la gestión de la economía de un país y los recursos sociales para el desarrollo", en este sentido, el Banco empieza a desarrollar un conjunto de criterios de calidad para evaluar el desempeño de los gobiernos y organización que ejecutan sus programas y proyectos. Entre estos criterios están: rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad reguladora, Estado de derecho, y control de la corrupción [4].

En esta misma línea, el consenso de Washington fortalece los planteamientos del Comisión Trilateral, formulando los ajustes estructurales de los Estados para la entrada de la política económica neoliberal; así, la gobernabilidad es asumida políticamente como una serie requisitos económicos, en los que los Estados dejan camino espejado al libre mercado [6].

De esta manera, los términos de gobernabilidad y de gobernanza, han sido utilizados tanto por grandes corporaciones y capital transnacional, como por agencias multilaterales y cooperación internacional, con el fin de estandarizar la aplicación de medidas económicas y políticas sobre todo en países en vía de desarrollo. Por lo tanto, desde esta orilla "institucional", la gobernanza es definida como es "el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva" [7].

No obstante, esta postura institucional del concepto gobernanza, esta relaciona en mayor medida con el de gobernabilidad, lo cual ha generado iniciativas por parte de diferentes autores, centros de investigación y organizaciones sociales, de resignificar y ampliar la mirada que se hace de gobernanza, generando a su vez, mayor complejidad y polémica con referente al concepto.

Tal es el caso definiciones como la de Le Galès para quien la gobernanza es "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre [8]; ó más amplias como la del Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza el IRG, quien la define el término como "la gobernanza abarca los modos de organización y de regulación de la convivencia, dentro de una sociedad determinada, desde el nivel local hasta el nivel mundial y según una ética definida en común [6].

En este marco, en Colombia se ha abierto el debate conceptual y de su aplicabilidad, es decir se está abriendo paso a la construcción de lo que Launay 2008 define como: "gobernanza diferenciada", la cual se refiere a una utilización del concepto de gobernanza acorde a las necesidades y realidades del país. Se empiezan a conocer análisis de procesos de gobernanza como los de comunidades afrodescendientes en las Islas del Rosario, de las comunidades indígenas en el departamento del Cauca, y de procesos de extracción, transformación y comercialización de productos naturales en la región amazónica.

En Colombia tanto el uso del término, como su debate conceptual, es un asunto relativamente nuevo, y se ha circunscrito en la mayoría de los casos, desde las ciencias económicas o políticas al análisis de la gobernabilidad o ingobernabilidad de los gobiernos de turno, es decir en la capacidad de liderazgo y de legitimidad de los distintos gobiernos.

La constitución de 1991 otorgó reconocimiento y derecho a las comunidades étnicas tradicionalmente relegadas del espectro político, social y jurídico del país, como las comunidades indígenas y afrodescendientes, lo que ha generado interesantes procesos de apropiación y reivindicación de estas comunidades y sus territorios, esto a pesar de factores adversos como, la concentración de la propiedad, la expansión monocultivos agroindustriales principalmente palma africana, cultivos de uso ilícito en zonas rurales, y presencia de actores ilegales en sus territorios.

Si bien desde la década de los noventa se vienen presentado iniciativas en la que se evidencia una mayor demanda y presión al Estado por parte de estas comunidades para la aplicación y cumplimiento de los derechos consagrados en la constitución, es en la última década, donde realmente estas iniciativas se desarrollan y analizan como un proceso de gobernanza, tanto por las mismas comunidades como por el Estado y agencias de cooperación internacional.

Y aunque se comparte el planteamiento que sugiere que en Colombia no se puede aplicar el concepto de gobernanza tal cual es entendido y aplicado en países europeos, los distintos análisis que se empiezan a dilucidar sobre la gobernanza en territorios específicos, en estudios ambientales y culturales, aportan elementos interesantes para la construcción del concepto diferenciado acorde a las realidades y necesidades Colombianas.

Tal es el caso del estudio de la gobernanza en asuntos de manejo ambiental, particularmente en los Parques Nacionales Naturales, en el que se analiza, como comunidades afrodescendientes en un proceso de reconocimiento y empoderamiento político y ambiental crean mecanismos de organización y participación comunitaria, que dan como resultado procesos de toma

de decisiones que pueden ser enmarcados como de gobernanza [9]. Así mismo el análisis de las transformaciones legislativas en torno a las herramientas legales con las que cuenta las poblaciones indígenas, pone de manifiesto que dichas poblaciones, se encuentran en franco proceso de confrontación tanto con fuerzas que amenazan su supervivencia, como con el mismo gobierno, en la medida que han incumplido la leyes y acuerdos con estas, es decir que en la práctica el Estado no participa ni cumple activamente en los procesos de gobernanza con estas comunidades [10].

Como se ha visto, la gobernanza a pesar de que sigue siendo un concepto en plena construcción, los pocos acercamientos que se hacen de esta materia, están por un lado marcados por la visión institucional del Gobierno, en la que regidos por criterios de agencias institucionales, restringen el uso del concepto a indicadores y datos que supuestamente dan cuenta de su legitimidad y eficiencia; por otro lado están las miradas un poco más amplias, en la que si bien no hay una definición clara de gobernanza, sí se analizan realidades de la población y sus interacciones en la apropiación tanto con el ambiente natural como con su ambiente político en cada uno de sus territorios.

Teniendo en cuenta que así como las comunidades étnicas tienen derechos constitucionales que les permite avanzar o por lo menos les otorga herramientas para desarrollar procesos de gobernanza en sus territorios, se pretende aportar al debate, con un análisis de la gobernanza de los sistemas agroalimentarios, específicamente de una cadena productiva, vista como un modo actual de organización o de funcionamiento de gran porcentaje de la clase campesina colombiana, la cual también ocupa y/o demanda territorios propios, así como reconocimiento y herramientas legales por parte de Estado, como un actor y agente rural, de gran importancia tanto para la economía, el medio ambiente, la cultura y en general para el desarrollo integral del país.

II. CADENA DE LA MORA EN CALDAS- DESCRIPCION

El departamento de Caldas se caracteriza por integrar el denominado eje cafetero de Colombia, integrado

además por los departamentos de Risaralda y Quindío; zona en la que se concentra la mayor parte del área y producción de café de Colombia, con una estructura integrada principalmente por sistemas de producción campesina (70 %) y empresarial (30%). En los últimos años, debido a problemas como el descenso de los precios internacionales, los elevados precios de insumos agrícolas particularmente fertilizantes, y la reaparición de problemas sanitarios como la roya y la broca, entre otros, ha generado por un lado la disminución del área y de la producción de café en el departamento, y por el otro el aumento en área de cultivos no tradicionales como los frutales, entre los que se destacan el aguacate, la granadilla y la mora.

Por su parte, la Mora (*Rubus Glaucus* Benth) es un cultivo relativamente pequeño en el contexto de la agricultura colombiana. No obstante, en la última década, se ha aumentado el área cultivada y la productividad por hectárea en diferentes zonas de Colombia, entre ellas la zona cafetera en el departamento de Caldas, debido a factores como el apoyo gubernamental mediante programas de alianzas productivas, la intervención de Asohfrucol (Asociación Hortofrutícola de Colombia), el apoyo a la investigación, el hallazgo de variedades de fácil manejo agronómico y el incremento de la demanda de productos derivados de esta fruta.

Desde el año 2007, se conformó la alianza productiva del Norte del Caldas, la cual abarca los municipios de Aranzazu y Aguadas, en dicha alianza se articulan instituciones del Estado a nivel nacional, departamental y municipal encargadas de prestar servicios, asociaciones de productores de mora de los municipios, empresas privadas nacionales de transformación, alcaldías municipales y organizaciones no gubernamentales que apoyan el proceso. (figura 1). En estas alianzas todos aportan algún tipo de recurso, El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, aporta recurso económicos con los cuales conformará un fondo rotatorio en cada uno de las asociaciones de productores; las instituciones aportan asistencia técnica, capacitación y acompañamiento; y la empresa de agroindustrial se compromete legalmente a la compra de la producción a precios y volúmenes determinados durante tres años.

En la cadena de la mora, se identifican actores públicos y privados de carácter nacional regional y local; entre los primeros se destacan instituciones de financiamiento, asesoría y capacitación técnica, y desarrollo e investigación tecnológica; en los segundos, sobresalen los agentes transformadores agroindustriales y artesanales, grandes y pequeños comercializadores, y proveedores de insumos y servicios.

El eslabón de proveedores de insumo y servicios, está integrado por tres tipos de actores, 1) grandes y medianas empresas particulares encargadas de suministrar equipos y servicios a los productores de mora 2) Las instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, quienes brindan principalmente servicios de asistencia técnica y capacitación; 3) iniciativas de las distintas asociaciones de moreros, para producir proveerse directamente los insumos, equipos y servicios requeridos.

La producción, está integrada por productores de mora asociados en organizaciones a nivel municipal, en su mayoría son cooperativas que se iniciaron o se fortalecieron gracias a los fondos rotativos suministrados en el programa de alianzas productivas. Estos productores se caracterizan en tres tipos: 1) el 49% del total de productores responden a las características tradicionales de campesino 2) los productores medios o de tipo empresarial familiar corresponden al 43%; y 3) el tipo de producción empresarial, es tan solo el 8% del total de productores¹

Por su parte el eslabón de la producción si bien no es indispensable para el consumo del producto, en los últimos años la producción de mora ha estado en su mayor parte supeditada a la demanda de estas empresas de este tipo, quienes se abastecen mediante contratos directamente con las asociaciones de productores. En la cadena de la mora en Caldas, se identifican empresas de transformación agroindustrial de todos los tamaños,

¹ Según datos de investigaciones anteriores; las principales características del tipo de **campesinos** productores de mora son: Principal actividad económica es la agricultura, son propietarios de la tierra (predio), reciben asistencia técnica, mano de obra mixta (familiar y contratada), cultivos con densidades de siembra baja, cultivos intercalados; **Tipo empresarial familiar o mediano**: Principal actividad económica es agrícola y pecuaria, acceso a crédito bancario, densidad de siembra por ha es mediana, arreglo en monocultivo; **tipo empresarial**: Mano de obra contratada, área de la finca mediana (> 9 has), tierra predio arrendada, arreglo en monocultivo [11].

desde las pequeñas artesanales de vinos, mermeladas y dulces, hasta las grandes agroindustrias bebidas y alimentos; cerca del 80 % de la producción del departamento, se comercializa a través de las grandes empresas nacionales ubicadas en la región, el restante 20 % se distribuyen entre plazas de mercado y pequeñas empresas.

Entre los comercializadores y distribuidores, se presenta una diversidad de actores que actúan en un subsistema que fluye entre productores y consumidores finales, pasando por transportadores, acopiadores, transformadores. Se identifica dos canales de comercialización claramente definidos el primero que se da en el marco de relaciones contractuales entre las asociaciones de productores y las agroindustrias, con

precios, volúmenes y calidades fijas; la agroindustria, además de su transformación, se encarga de su distribución hasta el punto de venta final; se calcula que por este canal, se comercializa cerca del 80 % de la producción departamental. Y el segundo, es el de los intermediarios, quienes acuden a los municipios productores, y en épocas de escasez ofrecen mejores precios que los garantizados por las asociaciones. Estos agentes, se encargan de acopiar, transportar y comercializar la mora en diferentes plazas de mercado de la región. Por este canal en épocas de precios altos, se consigue comercializar hasta un 20 % de la producción departamental y se favorece en los municipios donde no hay un contrato establecido con alguna de las agroindustrias.

Por último el consumo de los productos, se hace en

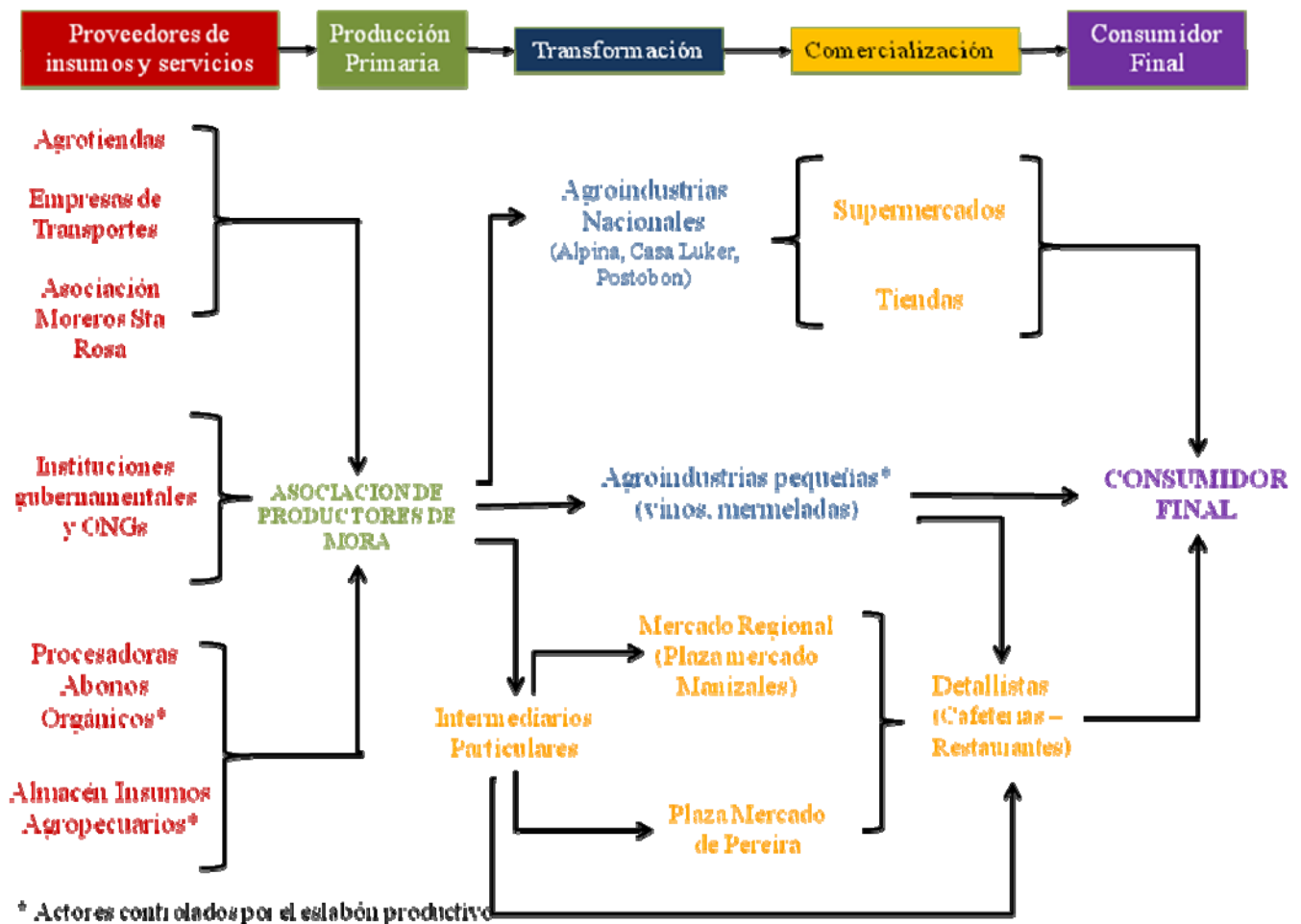


Figura 1. Cadena de valor de la Mora en el Departamento de Caldas. Elaboración propia, a partir de los resultados del proyecto.

fresco o en producto (bebida o alimentos) transformado, si bien no se cuentan con datos de consumo para la región, este sí ha influido en su formas de producción, en la medida que cada vez se exigen productos de calidad, lo cual sin duda influye tanto en las empresas transformadoras, como en los productores.

III. GOBERNANZA EN LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

Los sistemas agroalimentarios están conformados por un conjunto de actividades y resultados que van desde la producción hasta el consumo, e incluyen tanto la dimensión humana como la ambiental. Los sistemas agroalimentarios a menudo se describen como un conjunto de cinco actividades: las involucradas con la producción de alimentos, las de procesamiento y empaque, las de distribución y venta al por mayor y al detal y las de consumo. Abarcan las dimensiones y procesos sociales, económicos, políticos y ambientales [12].

También se entiende por sistema agroalimentario “*el conjunto de relaciones socioeconómicas que inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios*” [1]. Además de considerarse como un flujo de valores, puede concebirse como un flujo de energía que se transforma en calorías alimentarias y también como un flujo de información que va desde los productores de insumos y medios de producción para la agricultura hasta los consumidores y viceversa.

En Colombia, las cadenas productivas es una política pública implementada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), que busca la articulación de los productores agropecuarios al mercado, mediante la planificación y organización de los procesos de producción de bienes agropecuarios, tradicionalmente dispersos, heterogéneos, distantes de los centros de consumo y con mano de obra familiar, con el objetivo de hacerlos más productivos y competitivos. [13] [14].

Este marco, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha creado el programa de Alianzas productivas, el

cual tiene como propósito, promover la constitución de redes de interacción de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en los procesos de producción, transformación, comercialización y el consumo final, estas redes se denominada Alianzas Productivas, y es considerado paso previo para la constitución legal de una cadena productiva.

Si bien el principal objetivo de una organización como las cadenas productivas, es acercar y facilitar el acceso de pequeños productores a los mercados dinámicos locales, nacionales o internacionales, un análisis del proceso de gobernanza, no se debe circunscribir únicamente a este elemento, sino que tiene que analizar las relaciones de poder que se dan al interior de la cadena, las gradientes de fuerza y control en los diferentes eslabones, la apropiación de conocimiento e información por parte de los actores, y la distribución equitativa de los beneficios económicos, sociales y ambientales en la cadena.

Es decir, el proceso de gobernanza en las cadenas de valor, tiene que dar cuenta del real desempeño de la cadena en todas sus dimensiones, y en particular de los procesos de apropiación y empoderamiento de todos los actores de la cadena.

Trabajos de gobernanza aplicados a cadena de valor, como el de los chiles en la Amazonia Colombiana, define la gobernanza como “la habilidad de algunas agentes de ejercer control sobre la barreras de entrada y las condiciones para la participación de otros agentes. También se refiere a relaciones de poder, alianzas y conflictos entre agentes que condicionan el desempeño de la cadena (distribución de beneficios, mano de obra, conocimiento, etc.” [15]. en este sentido la gobernanza aplicada a los sistemas agroalimentarios, puede ser entendida como la capacidad de los actores para ejercer poder y derivar beneficios de la participación en la cadena y como el proceso de desarrollo económico, social e institucional duradero, que promueve un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía de mercado.

IV. LA GOBERNANZA EN CADENA DE VALOR EN CALDAS

Para el análisis del proceso de Gobernanza en la Cadena de Valor de Caldas, tomaremos con referente metodológico la propuesta de Marc Hufty de **Marco Analítico de Gobernanza (MAG)**, la cual tiene como objetivo combinar los enfoques normativos y descriptivos atribuidos a la gobernanza.

Un marco analítico es un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas de una situación) asociado con una metodología que permite el paso entre las proposiciones teóricas (generalización) y la observación empírica. Esta propuesta se establecen algunos criterios básicos: el marco analítico debe ser realista, interdisciplinario y comparativo, generalizada, reflexiva y operativa. El adjetivo "realista" se refiere a su capacidad para describir los hechos tal como son, no como debe ser, en contraposición a la perspectiva normativa. Esta metodología se compone de cinco elementos, los problemas, los actores (individuos o grupos), los puntos nodales, las normas y los procesos. [4].

A. Definición del Problema.

La definición del problema es utilizado para estudiar aquellas situaciones en que un problema es objeto de un proceso de gobierno, como es la desigualdad en el acceso a la salud pública, la deforestación en un área protegida, o cuando un logro no es cumplido por en un proceso de interacción de actores. Se parte del hecho, de que cada un problema es una construcción social, por tanto se deben considerar las diferentes ópticas y planteamientos de los distintos actores [4].

Al iniciar el proceso de conformación de la Alianza Productiva de la mora en Caldas; se pueden identificar al menos tres “situaciones problemáticas” desde el punto de vista de los actores involucrados; en primer lugar para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ente encargado de la gestión y aprobación y financiación de la mayor parte de la alianza productiva de la mora, el principal problema es la falta de empleo, ingresos y poco desarrollo competitivo de los productores o habitantes rurales de los municipios donde se lleva a cabo el programa, en este sentido afirma en su objetivo principal: “*Establecer una relación empresarial entre el sector privado (agroindustria-proveedores), pequeños*

productores de mora organizados y el Estado, con el fin de incrementar oportunidades de empleo e ingresos y elevando el potencial competitivo de la sub región del norte de Caldas” [16].

Por su parte para las organizaciones de productores de mora del departamento de Caldas, los problemas han ido cambiando desde antes del programa de Alianzas, durante su conformación y ahora en su puesta en marcha; en un inicio, antes de la introducción del programa, sus principales problemas fue – y en muchos casos aún lo es – la falta de capital financiero para el establecimiento de sus cultivos; una vez puesta en marcha el programa, sus preocupaciones fueron los aspectos técnicos – agronómicos (fitosanitarios, fertilización y manejo de cultivos, y calidad de los productos) de los cultivos, dado el poco conocimiento y desarrollo tecnológico del cultivo en dichas zonas; y por último, si bien los problemas técnicos aun persisten, una vez llegados sus cultivos a época de cosecha, y cumplidas las metas de entrega con los actores agroindustriales pertenecientes a la Alianza, se comenzaron a presentar dificultadas por el exceso de producción. En resumen, si bien las tres problemáticas identificadas por las asociaciones de productores aun persisten, para estas la principal urgencia radica en buscar nuevos aliados comerciales que puedan demandar su plus de producción.

Finalmente el tercer actor que identifica situaciones problemáticas, es el actor agroindustrial, para quien antes de la ejecución del programa, la falta de proveedores de mora fresca, de buena calidad y ubicados en la región, era su principal preocupación, no obstante con la firma de la Alianza, suplió sus necesidades, y debido a la sobreoferta de producción, tuvo la posibilidad de rebajar sus precios de compra, lo que sin duda le genero mayores beneficios económicos.

como se aprecia para los actores de la cadena de la mora, antes y durante el programa de Alianzas productivas ha tenido diferentes “problemas”, situaciones que si bien son vistas desde ópticas e intereses particulares o de gremio, se podrían resumir en que para el buen funcionamiento de la alianza, y el bienestar de sus actores, se deben diseñar estrategias o mecanismos que permitan: en primer lugar ajustar y

emplear estrategias o mecanismos técnicos o tecnológicos que permita a las asociaciones de productores de mora, una mejor calidad y una posible transformación o agregación de valor a sus productos, lo que facilitaría el acceso a otras agroindustrias o a otro tipo de mercados.

B. Normas

Se debe tener claridad tanto frente a las reglas de juego como a las reglas para determinar quién y cómo establece las reglas. Existe en todas las sociedades los acuerdos y decisiones entre los actores, y las consecuencias de los procesos de gobernabilidad, que permitan la formulación de normas (por lo general se define como el reflejo de las expectativas colectivas de lo que se considera un comportamiento adecuado en una sociedad determinada) [4].

La Cadena Productiva de la mora y el programa de Alianzas productivas están inmersos en un marco normativo, que como lo plantea Hutfy, se configura de tres niveles: Internacional, Nacional y Local. en el primero se enmarcan las políticas públicas promovidas por agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes se han propuesto impulsar programas y proyectos de cadenas productivas en diferentes regiones del mundo; asimismo estas iniciativas se enmarcan dentro de los denominados ajustes estructurales promovidos por estos organismos, entre los cuales los procesos de descentralización y adelgazamiento del Estado son un componente fundamental, bajo el supuesto claro está, de generar y garantizar mayor gobernabilidad en países en desarrollo.

En el plano internacional, las exigencias en calidad, e inocuidad de los productos por parte del mercado internacional, ha hecho que cada vez más los procesos de certificación de producto sean un requisito para la firma de contratos o acuerdos comerciales tanto para exportación como para mercado nacional, esto sin duda ha influido notablemente en los sistemas de producción de la mora en Caldas.

A nivel nacional las normas responden al marco jurídico constituido por la ley 811 de 2003, el decreto 3800 de 2006 y la resolución 0186 de 2008, marco que reglamenta la conformación y gestión de las cadenas

productivas en Colombia, con el objeto de vincular o articular a los pequeños y medianos productores agropecuarios al mercado nacional e internacional, y de esta manera reducir la brecha tecnológica los altos índices de pobreza en el medio rural del país.

En el mismo sentido, el programa de Alianzas productivas, en el que se enmarca la cadena de la mora, contiene una serie de reglamentos y compromisos para cada uno de los actores integrantes, los cuales deben ir en consonancia con las normas nacionales y planes de desarrollo a nivel departamental y municipal; entre estos se destaca la firma de cartas de compromisos por parte de todos los participantes, en especial de los agentes agroindustriales, quienes deben explicar el alcance y tipo de contrato que implementarán con las organizaciones de productores en el marco de la alianza. Asimismo las organizaciones de productores se harán responsables de proveer determinada cantidad y calidad de producto durante el tiempo que lo estipule la alianza (normalmente 3 años).

A nivel local, o más bien a nivel de cada una de las organizaciones, su funcionamiento y desempeño está dado según las responsabilidades asumidas dentro de la alianza, de igual forma al interior de cada una de sus organizaciones se dictan un plan normativo, el cual estipula compromisos y deberes para cada uno de sus asociados, tales como, compromiso de darle el uso adecuado a los insumos y recursos suministrados por la asociación para el cultivo de la mora, venta de su producción a la asociación a determinado precio y calidad, y pago de préstamos y aportes a la asociación.

El funcionamiento y desempeño de cadena productiva de la mora en caldas, está regido por normas de carácter internacional, nacional y local; que pueden ser formuladas por agentes externos o internos de la cadena, y aunque en la mayoría de los casos son reconocidas y respetadas por los actores, solo aquellas que implican una transacción o sanción económica, como es el incumplimiento de contratos de compraventa, son aquellas que se cumplen en su totalidad. De la misma manera se observa como los procesos de certificación tanto de producción como de transformación, contribuyen y garantizan en mayor medida el estricto cumplimiento de las normas en sus distintos niveles.

C. Actores

Como parte de un análisis dinámico de los procesos de gobernanza, las normas sociales están estrechamente relacionadas con los jugadores y su comportamiento, sus interacciones, y están condicionados por su propia naturaleza, su poder, sus intereses, su cultura e historia. [4].

Para el análisis de los actores, se tendrá en cuenta el control o dominio de cuatro factores, así: *Recursos controlados*, que pueden ser económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos; la *voluntad* y capacidad de *movilizar* sus recursos en el proceso de gobernanza de la cadena de la mora, y las *interrelaciones* estratégicas con otros actores.

Así mismo se distinguen tres tipos de actores; los estratégicos, definidos como "toda persona, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o la toma de decisiones e implementación de soluciones a los conflictos; los Pertinentes como aquellos que participan en el marco institucional y en los recursos necesarios para ser considerados como actores estratégicos, pero no movilizan sus recursos o están dominados en el proceso; y los secundarios quienes no tienen suficiente poder para poder influir en las reglas de juego [4].

En la cadena de la mora en Caldas, se identifican dos actores estratégicos, que son las asociaciones de productores de mora y aliados comerciales en este caso las agroindustrias, aunque se desempeñan bajo las normas del programa de alianzas productivas, estos actores además de movilizar capital o recursos económicos, sociales y políticos, tienen la capacidad y el poder de hacer cambios en las normas que rigen la alianza. Sin embargo es de resaltar la dependencia que tienen las asociaciones de productores de mora de las agroindustrias para comercializar sus productos, mientras que para las agroindustrias, el aumento en la oferta de este tipo de productos a cargo de otras asociaciones, le permite cierto margen de maniobra e independencia, que le posibilita manejar los precios y el mercado en general según sus intereses. (figura 2)

Los actores estratégicos son todos agentes institucionales que hacen parte de la cadena, pero que no controlan suficientes recursos para poder cambiar o influir en las normas, aunque tengan la voluntad de movilizar recursos en la cadena, a excepción de la gobernación de Caldas, los demás no tiene la capacidad de movilizar los recursos. Su principal rol en la cadena, es de acompañamiento institucional y veeduría del cumplimiento de los acuerdos y compromisos adquiridos por los actores.

ACTORES		FACTORES							
		Recursos Controlados					Voluntad	Movilización R.	Impacto
		Económico	Social	Cultural	Político	Tecnológico			
Estratégicos	Asociaciones de Productores	-	+	+	-	-	+	+	+
	Aliado Comercial - passicol (Agroindustria)	+	-	-	-	+	+	-	+
Pertinentes	Gobernación de CALDAS	+	-	-	+	-	+	+	-
	Alcaldías municipales	-	-	-	+	-	+	-	-
	Organización Gestora Acompañante	-	-	-	-	-	-	-	+
Secundarios	ICA	-	-	-	-	+	-	-	-
	Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	-	-	-	-	+	-	-	-
	CORPOICA	-	-	-	-	+	-	-	-

Figura 2. Importancia de los actores de la cadena de la mora en Caldas.

Finalmente la función los actores secundarios, en la cadena, se limita a un acompañamiento técnico y desarrollo de innovaciones tecnológicas que permitan un mejor desempeño de los procesos productivos; y aunque cada vez las exigencias de los mercado internacionales y nacionales presionan cambios en las unidades productivas y de transformación, desde el punto de vista operativo, el rol de estas entidades al momento de toma de decisiones en la cadena es mínimo.

D. Puntos Nodales

Son los espacios donde convergen los diversos problemas, actores, los procesos (tiempo y espacio), y donde se toman decisiones, se celebran acuerdos y establecen las normas sociales. El "punto nodal" es un espacio de observación que se cruzan los proyectos, culturas, visiones e intereses diferentes, utilizados por los actores involucrados [4].

Se identifican dos punto nodales en la cadena de la mora en Caldas, el primero es al interior de las asociaciones de productores de mora, las cuales tienen una vez año una *Asamblea General*, con el único fin de dar seguimiento y evaluar el funcionamiento de la asociación, principalmente se hace una rendición de cuentas y se toman decisiones para las actividades durante todo el año. En estas todos los integrantes tienen derecho tanto a expresar sus inconformidades y propuestas como al voto en la toma de decisiones. Normalmente estas asambleas son realizadas en las instalaciones de la asociación o en alguna de las fincas de los asociados.

El segundo espacio denominado como punto nodal, es son las reuniones que se hacen periódicamente (cada 6 meses) de todos los integrantes de la alianza productiva de la mora en Caldas, en esta se analiza las problemáticas presentadas y se da seguimiento a las actividades de la alianza, asimismo se establecen de forma concertada las acciones a ejecutar y se forma responsabilidades asumir por cada uno de los actores. Estas reuniones tienen su punto más álgido, una vez al año, cuando se deben fijar los precios y volúmenes de los contratos de compraventa entre las asociaciones de productores y las agroindustrias, para lo cual se cuenta con la mediación y acompañamiento de los actores

instituciones. Estas reuniones no tienen espacio físico fijo, se realizan ya sea en uno de los municipios o en alguna sede de las instituciones integrantes de la alianza.

E. Procesos

El proceso es una sucesión de estados por los que pasa un sistema, introducen la historicidad dentro de los modelos de gobernanza. Así, es posible para un objeto determinado, o nodo, identificar secuencias que pueden determinar la dirección en la cual evolucionan estos procesos y la localización de los factores para el cambio [4].

El proceso de la cadena productiva de la mora, se pueden abordar en tres momentos: antes, durante y finalizando el programa de alianzas productivas.

Antes de la constitución de la alianza productiva, la producción de mora estaba dispersa en diferentes municipios y no había una organización de productores fortalecida y representativa, los canales de comercialización eran cortos principalmente en mercado locales: plazas de mercado, intermediarios, pequeñas agroindustrias y establecimientos comerciales (restaurantes, cafeterías).

En el plano institucional no existían programas a nivel departamental ni municipal de apoyo focalizado al cultivo de la mora; solo algunas iniciativas de investigaciones de universidades y centros de investigación en el manejo agronómico de los cultivos de mora. Los campesinos y habitantes rurales de estos municipios, para quienes el cultivo de la mora no representaba una alternativa económica real, se dedicaban principalmente al cultivo de café, a la ganadería lechera y a la venta de su fuerza de trabajo, por su parte los pocos agentes agroindustriales de la región, satisfacían sus requerimientos de materia prima, de otras regiones del país, o eventualmente a intermediarios de la zona.

Posteriormente durante el año 2006, se gestó la conformación de la Alianza productiva de la mora en Caldas, con el propósito de *Establecer una relación empresarial entre el sector privado (agroindustria-proveedores), pequeños productores de mora organizados y el Estado, implementando un proyecto*

productivo de establecimiento de 91 Has de mora, que sea participativo, sostenible y replicable. Proceso que se inicio con la conformación de organizaciones de productores en un municipio y con el fortalecimiento y motivación en otras ya existentes. Seguidamente se dio todo el proceso de gestión, aprobación, socialización y puesta en marcha de la alianza, integrada por agentes públicos, particulares, rurales y urbanos, con un objetivo en común. Puesta en marcha la alianza, se brindó asesoría y acompañamiento técnico y financiero a los productores por parte de las instituciones vinculadas, lo cual contribuyó al fortalecimiento y a la llegada de nuevos afiliados a cada una de las asociaciones.

En esta primera etapa de funcionamiento de la cadena, los principales problemas fueron los relacionados con el manejo agronómico de los cultivos, lo cual si bien contó con el acompañamiento de las instituciones encargadas del desarrollo tecnológico, aun persisten dichas problemáticas, particularmente el manejo de problemas fitosanitarios y el uso adecuado de agroquímicos.

Por tanto en etapa final de la alianza (2010), y sin haber superado las dificultades tecnológicas, debido a que la mayor parte de los cultivos llegaron a su fase plena de producción, se cumplieron los contratos de cumplimiento los contratos de entrega por parte de las asociaciones, pero además empezó a generar un problema de sobreoferta, lo que ha generado por un lado presión del comprador agroindustrial para rebajar los precios de compra, y por el otro la necesidad a las organizaciones de productores para buscar o desarrollar mecanismos que les permita comercializar su producción en otros mercados e intervenir en procesos de transformación para darle valor agregado a sus productos y acceder a mercados más complejos.

V. CONCLUSIONES

Cada vez hay una mayor utilización del concepto de gobernanza, por parte de instituciones públicas, empresas privadas, centros de investigación, universidades, científicos, y comunidades organizadas en general, lo hacen para referirse a diversos aspectos de participación política, económica, cultural, ambiental de las comunidades u organizaciones sociales en los procesos de gobierno.

En países como Colombia, hay una creciente preocupación por construir un modelo o concepto de gobernanza acorde a las necesidades y realidades del país. Se han realizado aplicaciones, adaptaciones y construcción del concepto, en el análisis de los procesos de comunidades indígenas, afrodescendientes y en sistemas agroalimentarios.

El análisis de la gobernanza en los sistemas agroalimentarios, desde la metodología Marco Analítico MAG, permite identificar y tipificar tanto los actores como sus interrelaciones y las situaciones problemáticas, lo que facilita el análisis e intervención de agentes internos o externos en algún punto de la cadena o del sistema agroalimentario con el fin de mejorar su desempeño del económico, social y ambiental.

Si bien la interrelación y coordinación entre actores se enmarca dentro de un programa gubernamental diseñado para tal fin, distintos factores, comportamiento del mercado, políticas macro y micro económicas y sectoriales, intereses de actores privados, condiciones de producción y de organización, determinan el proceso de toma de decisiones en la cadena. Por consiguiente, tanto el desempeño social y económico, como la distribución de los beneficios sociales y económicos de la cadena, van a depender en gran medida de la concertación de los actores en la toma de decisiones, lo cual bajo el principio de gobernanza, puede contribuir a una mayor eficiencia en los sistemas productivos, así como a una mayor equidad en la distribución de los beneficios de la cadena.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Schejtman A. (1994) Economía Política de los sistemas Alimentarios en América Latina. Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO.
2. Launay C. (2008) Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Políticas en Bogotá, Colombia, 2 de octubre del 2008. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-357.html>
3. DE OLIVEIRA B. (2010) *Étymologie du terme «gouvernance»*, disponible en: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf (consultado Julio de 2010.) 1^{er} septiembre 2003).

4. Hufty M. (2007) La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique. *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 7: 2007 Numero 2 - Société civile, globalisation, gouvernance: aux origines d'un nouvel ordre politique? Disponible en: <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635>
5. Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Autónoma de México UNAM. Concepto de Gobernanza. disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/>
6. Launay C. (2006) El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Cómo distintos actores de la sociedad colombiana (académicos, ONG, Estado) usan y se apropian el término de gobernanza. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-236.html>
7. Aguilera L. (200?) Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI. Universidad de Holguín.
8. Ruano de la Fuente J. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
9. Durán C. (2009). Gobernanza en los Parques Nacionales Naturales colombianos: reflexiones a partir del caso de la comunidad Orika y su participación en la conservación del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo. en Revista de Estudios Sociales. *Print version ISSN0123885X.rev.estud.soc.no.32* Bogotá Jan./Apr. 2009.
10. Benavides C; Duarte C. (2010) Gobernabilidad Política, Gobernanza Económica y Gobiernos Indígenas. En Revista Análisis Político, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Enero – Abril 2010. No. 68.
11. Ospina P. C. et al 2009. La Cadena De La Mora En Caldas: Distribución de Beneficios e Impactos Sociales y Ambientales, En IV Congreso Iberoamericano Sobre Desarrollo y Ambiente. Disponible en: http://www.cisdaiv.unal.edu.co/ponencias/E7_macroproyectos/E7_c_eduardo_ospina.pdf
12. Tobasura I., Modulo de Desarrollo Rural. Comité de Cafeteros – Universidad de Caldas. 2009.
13. Miranda D. (2002) El Enfoque de Cadenas Productivas Aplicado a la fruticultura En Colombia. En: Memorias del IV Seminario Nacional Frutales de Clima Frío Moderado. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín 2002.
14. Rodríguez J. (2002) Aspectos Socioeconómicos de los sistemas de producción de mora y lulo en Colombia. En: Memorias del IV Seminario Nacional Frutales de Clima Frío Moderado. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín 2002.
15. Verschoor G., et al 2009. Biocomercio, Estándares y la Gobernanza de las Cadenas de valor desde la Amazonia Colombiana. En IV Congreso Iberoamericano Sobre Desarrollo y Ambiente CISDA IV, Bogotá – Colombia 2009. Disponible en: http://www.cisdaiv.unal.edu.co/ponencias/E7_macroproyectos/E7_Gerard.pdf
16. Fundación Coodesarrollo (2006) Alianza Agroempresarial de Mora, Una Oportunidad para Generación de ingreso de Familia de pequeños Productores organizados en la Sub Region del Norte de Caldas.