Inclusión sostenible de pequeños productores en cadenas de valor agrícolas

FIDA
Invertir en la población rural

Notas sobre ampliación de escala

Enfoque de cadenas de valor para ampliar la escala de los resultados obtenidos en la agricultura

En los próximos años la agricultura deberá ser objeto de cambios profundos para que pueda desempeñar sus múltiples funciones en un contexto caracterizado por condiciones ambientales cada vez más duras, cambios demográficos y transformación de mercados[1]. Los sistemas agroalimentarios mundiales están atravesando por una rápida transformación hacia productos de mayor valor, normas de salubridad alimentaria más estrictas y una integración internacional y vertical más acentuada. Los países en desarrollo, especialmente, se enfrentan a factores de carácter técnico e institucional que pueden obstaculizar su participación en cadenas de valor emergentes. Pero al mismo tiempo, estos cambios traen también oportunidades para reducir la pobreza de quienes forman parte del grupo meta del FIDA: los pequeños productores rurales. La comercialización en gran

Toda iniciativa de ampliación de escala se hace de cara al futuro: los proyectos se planifican y ejecutan de manera tal que posibiliten ampliar la escala de los componentes del proyecto con el fin de multiplicar sus resultados futuros. Durante el diseño del proyecto se deberá considerar cómo las inversiones, el diálogo sobre políticas y la gestión de los conocimientos pueden influir en las distintas partes interesadas (sector público, sector privado y comunidades beneficiarias) y movilizar los recursos, conocimientos y el capital social y político de otros actores para producir resultados positivos a una mayor escala y de manera sostenible.

[1] Marco Estratégico del FIDA 2011-2015; disponible en http://www.ifad.org/sf/strategic_s.pdf

escala de hortalizas frescas por medio de canales comerciales nacionales e internacionales se puede presentar como un ejemplo exitoso de ampliación de escala que ha tenido consecuencias positivas en la situación de los pequeños productores de hortalizas de Kenia. La importancia creciente de los vínculos entre el medio rural y urbano, los cambios estructurales en numerosos países de ingresos medios y el aumento de la demanda general de alimentos para consumo humano y del ganado constituyen una gran oportunidad comercial para los pequeños productores[2]. De esta forma, atender la comercialización de pequeños productores a través de un enfoque de cadenas de valor es una estrategia con muy buenas posibilidades para mejorar los ingresos y los medios de vida de las poblaciones rurales pues contribuye a vincular a dichos productores con los procesadores y con los mercados.

En los últimos 10 años la cartera de proyectos del FIDA ha experimentado un cambio muy marcado hacia proyectos que apuntan a desarrollar y fomentar cadenas de valor. El 70 por ciento de los proyectos respaldados por el FIDA que se aprobaron en 2014 incluían un componente orientado al desarrollo de cadenas de valor. Por lo tanto, resulta muy oportuno reflexionar en este momento sobre la conveniencia de aplicar dichos enfoques como medio para llegar a los grupos meta del FIDA y su potencial para la ampliación de escala.

Cuadro 1. ¿Qué se entiende por un enfoque de cadenas de valor?

Al hablar de un **enfoque de cadenas de valor** se alude al proceso de transformación de un producto físico desde la etapa del suministro de insumos, pasando por las de producción y procesamiento hasta llegar al consumo.

Una serie de actores participan e interactúan a lo largo de este proceso, ya sea sobre la base de acuerdos contractuales formales o informales, o en el ámbito del mercado libre. Los bienes físicos fluyen hacia la parte inferior de la cadena hasta que alcanzan a los consumidores y se intercambian con flujos financieros que se mueven hacia la parte superior de la cadena, del consumidor final al productor.

A cada actor de la cadena le corresponde una porción del precio final, lo cual es necesario para que su actividad económica resulte rentable y sostenible.

¿Qué es lo que se amplía?

Con la ampliación de escala se busca aumentar el número de agricultores y pequeños productores con acceso seguro y regular a los mercados, lo cual se traduce en mejoras para el bienestar de dichas personas. Por lo tanto, no se trata de ampliar la escala de proyectos de desarrollo de cadenas de valor sino de definir desde el comienzo la manera de extender los beneficios a largo plazo de dichos proyectos a más beneficiarios por medio de una mayor sostenibilidad y movilizando recursos y conocimientos técnicos adicionales. También implica incrementar los beneficios provenientes de ingresos para los beneficiarios que forman parte de la cadena. Entre los beneficiarios directos más usuales están los productores, los procesadores y los comerciantes en pequeña escala. La mayoría de los proyectos del FIDA se centran en los pequeños productores y procesadores, pero la ampliación de escala también se puede aplicar a los comerciantes y trabajadores asalariados pobres que desempeñan tareas en distintos eslabones de las cadenas.

Un enfoque de desarrollo de cadenas de valor se sustenta en un análisis exhaustivo de la cadena completa del producto básico, desde los productores hasta los consumidores finales. Además del grupo meta del FIDA, en la cadena de valor existen otras partes interesadas, pero todos los actores están interrelacionados lo que representa un hecho inherente a todo enfoque basado en el desarrollo de cadenas de valor. Por ejemplo, mejorar las oportunidades comerciales de los procesadores u otros actores que estén en la parte inferior de la cadena puede reportar una influencia positiva a nivel del grupo meta del FIDA. En ocasiones, el impacto en la reducción de la pobreza resulta mayor si se interviene en otras etapas de la cadena que no sean únicamente la de producción.

No existe un modelo único que diga cómo diseñar exitosamente un proyecto de desarrollo de cadenas de valor, ni uno que establezca cómo ampliar exitosamene la escala de los resultados de dicho proyecto[3]. Dada la rapidez con que fluctúan los mercados, la complejidad de los actores involucrados y el contexto cambiante,

[2] Existe la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de 8.000 millones de personas para el año 2030, y de 9.000 millones para el 2050. *Cómo alimentar al mundo en 2050*. FAO (2009).

3 Véase la publicación *Notas sobre cómo diseñar proyectos de desarrollo de cadenas de valor de productos básicos* (disponible en http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm)

sólo se pueden mencionar aquí algunos principios básicos para la ampliación de escala de los resultados de proyectos de desarrollo de cadenas de valor[4]:

- El mercado es el principal motor de todas las cadenas de valor; por lo tanto, se deberá hacer un análisis del nivel o de la capacidad de la demanda por un determinado producto para absorber producción o productores adicionales antes de lanzarse a la ampliación de escala de los resultados de una intervención.
- Los actores privados (comerciantes primarios, procesadores, mayoristas y minoristas como los supermercados) son los principales impulsores de las cadenas de valor. Por tanto, ampliar la escala de los resultados de proyectos de cadenas de valor significará dar naturalmente más participación y voz a estos integrantes del sector privado.
- Al organizar a los agricultores en grupos y al hacer que acopien o agreguen sus productos se facilita su integración en las cadenas de valor y se mejora su poder de negociación en el momento de relacionarse con los actores del sector privado a lo largo de la cadena. Por tanto, para ampliar la escala de los resultados de proyectos de cadenas de valor, generalmente se necesitará que los agricultores se organicen en grupos con el fin de que su integración en las cadenas sea viable y sostenible. Resulta fundamental contar con un entorno normativo propicio que regule la participación de los agentes de la cadena de valor y a la vez cree los incentivos necesarios para que esos agentes inviertan, las cadenas crezcan y funcionen con eficiencia, y se favorezca la participación activa de los pequeños productores en ellas. Por tanto, una parte a menudo esencial para ampliar la escala de cadenas de valor es apoyar a los gobiernos para que formulen los marcos normativos idóneos para ello.
- Las cadenas de valor pueden ser muy dinámicas, respondiendo a los cambios en las preferencias de los consumidores, la competencia, los costos de insumos y los cambios tecnológicos. Por tanto, si se centran los esfuerzos en empoderar a los productores y en aumentar su capacidad para responder a los cambios en los mercados y a las fluctuaciones dentro de las cadenas de valor y entre las distintas cadenas, en lugar de restringirlos a un número limitado de ellas, se puede conseguir que la ampliación de escala de los resultados de los proyectos sea más sostenible.
- Desarrollar cadenas de valor puede ser una herramienta potente y sostenible para reducir la pobreza; sin embargo, existen riesgos que deben mitigarse si se quiere fomentar determinadas cadenas o ampliar la escala de las mismas. Entre estos riesgos se cuentan las fluctuaciones pronunciadas de precios y mercados (como los casos de saturación del mercado), los riesgos ambientales y relacionados con el cambio climático, los riesgos para la seguridad alimentaria y la nutrición, y la posibilidad de crear diferencias de género o acentuar las que ya existan.

¿Existe un modelo específico de desarrollo de cadenas de valor que pueda ser objeto de una ampliación de escala?

No existe una forma única correcta u óptima de organizar una cadena de valor. Los modelos de cadenas de valor pueden variar de acuerdo al país, producto básico, contexto local, actores de la cadena (presencia, características y capacidad), marco normativo, entorno económico, etc. El proceso de ampliación de escala de los resultados de proyectos de cadenas de valor también puede variar en función de estos factores. Dicho esto, en los proyectos del FIDA se observan los tres modelos organizativos más comunes: el impulsado por los productores, el impulsado por los compradores y el impulsado por los intermediarios. En ciertas circunstancias también existen casos de cadenas de valor de

Tipos de modelos organizativos de desarrollo de cadenas de valor

4 Ibid.

productos básicos donde el gobierno ejerce control de las condiciones de comercialización o de los precios. Estos últimos modelos no son buenos ejemplos de ampliación de escala puesto que tienden a provocar distorsiones en los mercados y desplazan al sector privado. De ahí que en esta sección nos centremos en los tres modelos anteriores.

En el **modelo impulsado por los productores**, estos se organizan en grupos, asociaciones o cooperativas que asumen funciones en la producción —y a veces en la post-producción— para obtener la porción más grande del valor de venta del producto. Por medio del apoyo que les brinda el proyecto, estos grupos logran fortalecerse como para poder relacionarse con otros actores, buscar posibles compradores y negociar contratos con ellos. En muchos casos adquieren un papel de liderazgo en la cadena, con capacidad para transformar, elaborar, transportar y comercializar sus productos ellos mismos, lo cual les permite ganar una porción más grande del valor que se agrega a lo largo de la cadena. Con frecuencia se encuentran ejemplos de estos modelos en América Latina (por ejemplo, en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua), donde el movimiento asociativo de los agricultores es fuerte y tiene sus raíces bien arraigadas[5]. En el **modelo impulsado por los compradores**, el sector empresarial privado (por ejemplo, procesadores, comerciantes minoristas, intermediarios y mayoristas) organiza a los productores como proveedores a través de varios tipos de acuerdos contractuales (por ejemplo, agricultura por contrato y, en ocasiones, sociedades conjuntas). Un ejemplo de estos modelos es el *Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales* en Uganda en el cual Bidco, una empresa de gran tamaño dedicada a la transformación de oleaginosas, impulsa la cadena de valor al abastecerse de materias primas de su plantación núcleo y del sistema de agricultura contractual establecido por medio del proyecto. Otro ejemplo es el apoyo que brinda el FIDA a la rehabilitación del sector del té en Ruanda en el cual las compañías procesadores son los principales compradores y procesadores del té producido por las cooperativas de agricultores. Este modelo es especialmente interesante cuando se ha podido identificar y seleccionar a una empresa privada en la fase de diseño del proyecto para que sea parte del mismo desde su comienzo, o también cuando para desarrollar la cadena se necesita una inversión importante en procesos de elaboración que sólo está en condiciones de hacer un inversionista privado.

En el **modelo impulsado por los intermediarios**, esta función de intermediación la cumple comúnmente una ONG o un proveedor de servicios que reúne a las partes, les presta servicios (por ejemplo, creación de capacidades de los agricultores, información a empresas privadas, contactos entre las partes), negocia los vínculos de las cadenas de valor y hace un seguimiento de los mismos. En el *Proyecto de Agricultura de Alto Valor en las Zonas de Colinas y Montañas* de Nepal y en el *Proyecto de Ampliación del Acceso a Mercados y Potenciación del Crecimiento* de Bután, se ha contratado al Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV, una ONG basada en Holanda) para actuar como intermediario con el fin de desarrollar y mejorar las cadenas de valor, organizar a los productores para que puedan abastecer a las empresas privadas, buscar compradores y vendedores y establecer los vínculos de suministro correspondientes. Este modelo resulta especialmente útil cuando no existen vínculos muy fuertes dentro y entre las cadenas de valor, la presencia del sector privado es escasa y cuando no se han preseleccionado las cadenas al comienzo del proyecto sino que la ONG o el intermediario las ha identificado durante la ejecución del mismo en función de oportunidades del mercado y a un más detallado análisis y mapeo del mercado.

Independientemente del modelo que se siga, la escala de los resultados de los proyectos de desarrollo de cadenas de valor puede ampliarse de manera horizontal (más productos o más cadenas) y/o vertical (más agricultores integrados en la cadena, o más beneficios recibidos por los mismos agricultores). Una vez que se definen los resultados de un proyecto o iniciativa de desarrollo de cadenas de valor, la ampliación de escala de dichos resultados puede consistir en expandir las cadenas para que participen más agricultores o en ayudar a los agricultores a escalar posiciones en la cadena y obtener beneficios más elevados de procesos con mayor valor agregado. Este es el caso de las cooperativas cafetaleras de Nicaragua que se encargan ellas mismas de los procesos de tostado, empaquetado y comercialización del producto. También se puede hacer asistiendo a los agricultores para que participen en nuevas cadenas, como lo ilustra el caso de los campesinos de Santo Tomé y Príncipe: primero se les brindó apoyo en las cadenas del café y el cacao y luego se desarrollaron otras cadenas (por ejemplo, la de la pimienta y otras especias) durante la segunda fase del proyecto.

[5] Por ejemplo, el *Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché* brinda apoyo en Guatemala a varias organizaciones de agricultores y en particular a grupos de mujeres indígenas que venden hortalizas frescas a exportadores locales y a los supermercados de Estados Unidos.

Métodos de ampliación de escala

Al diseñar y poner en práctica la ampliación de escala de un enfoque de cadenas de valor, los equipos de diseño y las unidades de gestión de los proyectos pueden utilizar una serie de métodos y actores. Determinar el método que ofrezca el punto de entrada para una ampliación de escala dependerá en gran medida de factores contextuales y de los niveles donde se encuentran la mayor parte de los obstáculos: i) nivel normativo; ii) nivel de proyecto,o iii) nivel de intercambio de conocimientos. Los métodos típicos para ampliar la escala de una intervención de desarrollo de cadenas de valor abarcan los tres niveles: actuación normativa, gestión de proyectos y gestión del conocimiento. En el momento del diseño de un proyecto o durante su ejecución es necesario definir los obstáculos normativos al desarrollo de la cadena de valor y cómo se vencerán para permitir la ampliación de escala, establecer el modelo o enfoque de desarrollo de cadenas de valor que se va a adoptar en el proyecto, reflexionar sobre cómo reproducir o ampliar la escala de las intervenciones después de terminarse los recursos del proyecto, determinar quién realizará la ampliación de escala (véanse los principales motores impulsores descritos más adelante) y especificar los procesos de gestión de los conocimientos que se emplearán para compartir los resultados y la información con los socios del proceso de ampliación de escala.

> Contar con políticas, regulaciones y un marco legal favorable es un factor fundamental para que cualquier esfuerzo de desarrollar cadenas de valor dé sus frutos.

Actuación normativa

En la medida de lo posible, los proyectos de desarrollo de cadenas de valor del FIDA deberán servir como vehículo para operativizar políticas en la materia que ya están en vigencia y como palanca para apoyar los cambios normativos que sean necesarios para promover cadenas de valor en favor de los pobres que funcionen eficazmente. A menos que un proyecto del FIDA pueda ejercer una influencia en un conjunto amplio de políticas o en un programa de formulación de nuevas políticas, sólo constituirá una intervención en pequeña escala con pocas posibilidades de ampliación y de tener un alcance y un impacto más extenso. Por otro lado, la escala de muchas cadenas de valor sencillamente no se puede ampliar sin un marco normativo y regulatorio propicio. El FIDA no necesariamente tendrá que realizar esta tarea solo. Se deberán forjar asociaciones con otros donantes activos en el ámbito del análisis de políticas y comprometidos a debatir reformas con gobiernos, como por ejemplo el Banco Mundial, la Unión Europea, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, y otros donantes y bancos regionales de renombre. Entre los obstáculos normativos más comunes que se presentan para ampliar la escala de proyectos de desarrollo de cadenas de valor se pueden mencionar la presencia de un entorno empresarial y regulatorio deficiente, barreras comerciales y restricciones a licencias, distorsiones del mercado o falta de competencia, sistema de precios fijos o subsidiados de insumos y productos, marco regulatorio débil para la actuación de cooperativas y organizaciones de agricultores, acceso limitado a los servicios financieros y de desarrollo empresarial, situación de salubridad y normas alimentarias deficientes y una infraestructura rudimentaria[6]. En base al análisis de los obstáculos normativos y a los datos empíricos obtenidos de otros proyectos, asociaciones con otros organismos y el intercambio de conocimientos, el FIDA puede establecer diálogo con los gobiernos para convencerlos de cambiar ciertas leyes y regulaciones que tienen una influencia directa en el funcionamiento de los mercados y cadenas de valor agrícolas, o en el entorno empresarial rural. Un buen ejemplo de este tipo de actuación normativa del FIDA es el caso de Armenia, donde el FIDA logró convencer al Gobierno de cambiar la ley de impuesto al valor agregado de los productos agrícolas con el fin de favorecer las inversiones de capital en el sector de agronegocios.

Proyectos (préstamos y donaciones)

Los proyectos que han demostrado eficacia y potencial para ser reproducidos constituyen generalmente un importante punto de entrada para ampliar la escala de los resultados de desarrollo. Los modelos para ampliar la escala de los proyectos de cadenas de valor pueden variar de proyecto a proyecto, pero a fin de que otros agentes (gobierno, donantes, sector privado, cooperativas, ONGs, etc.) puedan ampliar la escala de los resultados alcanzados, las siguientes condiciones se deberán dar:

[6] Véase la publicación *Notas sobre cómo diseñar proyectos de desarrollo de cadenas de valor de productos básicos (disponible en http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm)* para obtener más información sobre la actuación normativa y cómo se la debe planificar durante la fase de diseño.

i) Deberán existir pruebas empíricas de que los modelos de desarrollo de cadenas de valor escogidos han producido resultados sostenibles. Esto implica que se deberán **documentar los efectos directos e impacto positivo** en el grupo meta, así como los beneficios generales que ha traído para la cadena. Por lo tanto, se necesita de un buen sistema de Seguimiento y Evaluaicón (S&E) así como de un buen sistema de seguimiento del impacto.

> Los proyectos de desarrollo de cadenas de valor pueden aportar modelos o enfoques que, de tener buenos resultados, pueden ser reproducidos a mayor escala por otros agentes tanto del sector público como del sector privado.

ii) Se deberá garantizar la **sostenibilidad institucional** de las intervenciones más allá del período de duración del proyecto. Esto significaría formular estrategias de salida claras para que el sector privado o los mismos agricultores y sus cooperativas tomen a su cargo la prestación de servicios comerciales, la infraestructura comercial o la financiación de la cadena de valor después de la finalización del proyecto. También supondría establecer vínculos con el sector financiero rural de manera que cuando acabe el proyecto del FIDA, dicho sector, que ya ha "aprendido" a trabajar con los pequeños productores por su participación en el proyecto, continúe haciéndolo con sus propios recursos.

iii) Se deberán establecer contactos con potenciales socios para ampliar la escala y **desarrollar la noción de ampliarla desde un principio**. El proyecto puede constituir un **mecanismo para "atraer" al sector privado** hacia cierta cadena de valor, por ejemplo, compartiendo los costos iniciales de aprendizaje, proporcionando apoyo técnico para garantizar la calidad del producto o negociando condiciones con los grupos meta del FIDA que sean mutuamente aceptables y beneficiosas. Esto garantiza que el sector privado retenga la relación con la cadena de valor que se había establecido mediante el proyecto una vez que éste ha culminado. El Cuadro 2 ilustra una alianza público-privada con productores (4Ps) que el FIDA desarrolló para "atraer" al sector privado hacia el ámbito de la producción en pequeña escala por medio de sus proyectos y programas.

Intercambio de conocimientos

El FIDA ha adquirido una experiencia notable a nivel mundial en lo que respecta a la aplicabilidad y capacidad de reproducción de una variedad de modelos de negocio para cadenas de valor en distintos contextos. Se debe rescatar y difundir esta experiencia para que los agentes de las cadenas de valor puedan reproducir y ampliar la escala de estos ejemplos que han dado muy buenos resultados y de los que se cuenta con amplios datos empíricos. Para citar algunos de ellos, la experiencia que ha ganado el FIDA con los tres tipos de modelos organizativos de cadenas de valor en varios países, el mecanismo 4Ps para el desarrollo de alianzas entre productores, el sector público y el sector privado, y el diálogo sobre políticas orientado a mejorar las condiciones del entorno empresarial en las zonas rurales, todos ellos pueden difundirse a través de talleres de puesta en marcha de proyectos, conferencias y mesas redondas a nivel de país, y en reuniones y jornadas de capacitación con gobiernos locales, empresas privadas y otras partes. Esto permitirá que todas las partes comprendan qué modelos funcionaron mejor y en qué condiciones, y si son susceptibles de reproducirse o ampliarse en escala.

> Intercambiar conocimientos sobre la aplicación exitosa de modelos de negocio que vinculan a los pequeños agricultores con los actores privados a lo largo de una cadena de valor puede ayudar a reducir las reservas que puedan tener dichos actores a trabajar con los pequeños productores. De la misma forma, permite a los pequeños productores aprender a trabajar de manera sostenible con actores privados de mayor tamaño que se desempeñan en la cadena.

A nivel local, las prácticas y análisis inherentes a un enfoque de desarrollo de cadenas de valor también pueden generar un gran cúmulo de conocimientos sobre los requisitos del mercado, las necesidades de los pequeños agricultores, el papel del Gobierno, las brechas de financiación, los obstáculos normativos y otros cuellos de botella. Se deberán compartir estos conocimientos con todos los actores que actúan en una cadena de valor y sus asociados (gobiernos, grupos de agricultores, empresas privadas, proveedores de servicios), posibilitando de esta manera que las distintas partes obtengan información esencial sobre lo que funciona y lo que no funciona, lo que se necesita remediar y lo que puede ampliarse en escala. Este tipo de información puede luego continuar difundiéndose a través de la realización de reuniones periódicas de una serie de plataformas (por ejemplo, redes de determinadas cadenas o grupos de trabajo) que puedan atraer a otros actores, inversionistas y recursos.

Principales motores de la ampliación de escala

Puede decirse que diferentes actores tienen el potencial de ejercer un rol de influencia (actores que “mueven y remueven”) en los procesos de ampliación de escala. Estos actores comprenden al gobierno en distintos niveles, la población rural y el sector privado. Son tres grupos muy heterogéneos en cuanto a sus capacidades, acceso a recursos y derechos, y necesitan trabajar juntos en las cadenas de valor para obtener buenos resultados susceptibles de ampliarse en escala. El papel del FIDA y de otros donantes es justamente reunir a estas partes (por ejemplo a través de un mecanismo 4Ps; véase el Cuadro 2) con el fin de iniciar proyectos de desarrollo de cadenas de valor o de mejorar y ampliar la escala de sus resultados.

Espacio institucional

Dentro de una cadena de valor, agrupar a los agricultores y agregar su producción es esencial para ampliar la escala de cualquier resultado. Independientemente del modelo de desarrollo de cadenas de valor que se aplique (impulsado por productores, compradores o intermediarios, o de otro tipo), los agricultores necesitan estar organizados de alguna manera. Las organizaciones de agricultores tienen la capacidad de alcanzar economías de escala por medio de la compra concertada de insumos, reducir los costos de recolección de la producción, minimizar los costos de transacción derivados de las negociaciones con otros actores de la cadena, aumentar la agregación de valor por medio de la incorporación de procesos de elaboración y una mejor capacidad de manejo y conservación del producto, y ayudar a los productores cuando estos se encuentran en relaciones asimétricas dentro de la cadena de valor. Pueden llegar a ser extremadamente eficaces en la tarea de representar los intereses de los agricultores y mejorar su poder de negociación con las empresas privadas. En muchos casos, las intervenciones del FIDA en proyectos de desarrollo de cadenas de valor puede apuntar a mejorar la capacidad de estos grupos para que puedan actuar como los principales motores del proceso de ampliación de escala y para que estén en condiciones de asociarse con otros actores a lo largo de las cadenas.

Otra dimensión institucional importante para todo proceso de ampliación de escala es la creación de plataformas de partes interesadas donde los distintos actores de la cadena puedan reunirse y acordar las condiciones en que se realizan las transacciones dentro de la cadena, así como plantear cualquier asunto o dificultad común que pueda ser resuelta de manera conjunta. Por ejemplo, en el marco del *Programa de Crecimiento Rural en el Norte* de Ghana se crearon comités distritales de cadenas de valor con el fin de tratar y resolver periódicamente todas las cuestiones que pudieran surgir en las cadenas. En Madagascar, el papel de plataformas institucionales le correspondió a las cámaras de comercio regionales y locales. Estas plataformas institucionales son ideales para promover los procesos de ampliación de escala de los resultados y el impacto de los proyectos de desarrollo de cadenas de valor.

El FIDA también puede asistir a las entidades públicas en la preparación y gestión de planes de desarrollo de las cadenas —un instrumento bastante usual en la gestión de cadenas de valor en países o lugares donde el sector privado no es muy pujante— u otros similares tales como planes de inversiones estratégicas o de negocios para productos básicos[7]. Normalmente dichos planes tienen que ser para un producto básico específico y tienden a ser muy detallados, por lo que resultan complicados de ejecutar, no se actualizan como deberían, ni se utilizan como herramienta operativa en el proceso de ampliación de escala.

Espacio financiero o fiscal

En general, los recursos del sector público en las intervenciones de desarrollo de cadenas de valor se deberían utilizar solamente para preparar el terreno hasta que el sector privado pueda incorporarse y ocupar su lugar en la cadena de valor, sea como comprador, inversor o fuente principal de financiación. Por consiguiente, los recursos públicos sólo pueden emplearse para costear bienes públicos tales como obras de infraestructura (carreteras, puentes, suministro eléctrico, redes de comunicaciones, etc.), actividades educativas y de investigación básicas, y también para contribuir a crear un entorno regulatorio que permita el desarrollo de cadenas de valor y un mercado agrícola pujantes e inclusivos. En cambio, los bienes privados (equipo, unidades de procesamiento, vehículos, software de comercialización y de otro tipo) deberín correr por cuenta

[7] Por ejemplo, el *Programa de Fomento de la Agricultura Comercial y los Medios de Vida Resilientes* que se aprobó en 2015 para ejecutar en Bután apoyará a una entidad estatal (Food Corporation of Bhutan Ltd.) en la elaboración de planes de desarrollo de cadenas de valor hortícolas y lecheras de alcance nacional.

del sector privado y los agricultores. Por tanto, toda intervención de desarrollo de una cadena de valor deberá tener en cuenta dos aspectos importantes de la ampliación de escala en el ámbito fiscal:

i) En lo que se refiere a los bienes públicos, se deberán identificar las instituciones públicas (gobiernos locales y central, ministerios, comités, etc.) con autoridad fiscal para invertir o influir en el desarrollo de cadenas de valor, e incluirlas en el proceso de toma de decisiones de las intervenciones para que así comprendan lo que se espera de ellas en el largo plazo. También se deberá evaluar la capacidad que tienen para continuar financiando estos aspectos después de finalizar la intervención.

ii) Para las actividades que requieran de la financiación del sector privado, las intervenciones para el desarrollo de cadenas de valor deberán asegurar que dicho sector tiene la capacidad de financiar, llegado el caso, cualquier subsidio de carácter temporario utilizado en dichas intervenciones. Un ejemplo muy usual de la respuesta problemática de muchos proyectos a la ausencia de instrumentos de financiamiento de cadenas de valor es el uso de donaciones de garantía como un sustituto: la ampliación de escala de dichas donaciones es muy difícil y además no es financieramente sostenible. Las intervenciones deberán reforzar la capacidad de los actores de la cadena y las instituciones financieras relacionadas para que elaboren y empleen instrumentos de financiación más sofisticados. Entre los instrumentos que pueden perfeccionarse para financiar la ampliación de escala de intervenciones en cadenas de valor se pueden mencionar los sistemas de recibos de almacén (como los utilizados en la República Unida de Tanzanía) 8, el arrendamiento financiero rural o “leasing” (como en el caso de Georgia), el sistema de insumos a crédito (Ghana)[9], la financiación del capital social (como en Armenia y la República de Moldova) y los sistemas de fondos de garantía (como en Albania y China).

Alianzas

En las iniciativas de ampliación de escala de cadenas de valor existen cuatro tipos de socios: i) el sector privado; ii) las organizaciones de productores; iii) los donantes, y iv) los gobiernos en distintos niveles. El propósito de las alianzas no es simple o puramente movilizar recursos sino también acceder a los conocimientos y aprovechar la capacidad de influencia y alcance de las partes. Dentro de un proyecto de cadena de valor, el paso más importante es hallar a los socios principales que tendrán la responsabilidad de atender las necesidades de la población objetivo y comprender sus modelos de negocios y los factores que los impulsan a asumir riesgos y obtener beneficios. La participación inicial del FIDA en las intervenciones de desarrollo de cadenas de valor sirve para conocer las características de estos socios y para negociar la relaciones entre ellos por medio de disposiciones institucionales capaces de mantener una distribución justa de las ganancias a lo largo de la cadena a la vez de satisfacer los requisitos del mercado en cuanto al producto. Otros donantes quizás decidan reproducir los aspectos del diseño de la intervención del FIDA en el desarrollo de cadenas de valor en otros proyectos más grandes o tal vez, aún más importante, asistir al FIDA para crear un ambiente político capaz de impulsar las reformas necesarias para mejorar el acceso al mercado de la población objetivo o fortalecer su capacidad institucional.

La ampliación de escala de las iniciativas de desarrollo de cadenas de valor tendientes a reducir la pobreza mediante el impulso de alianzas en las que se fusionan los intereses de los agricultores en pequeña escala y los de las empresas privadas presenta grandes posibilidades. Las alianzas con el sector privado permiten movilizar recursos de este sector para ampliar la escala de intervenciones de desarrollo y llegar a un mayor número de personas pobres de las zonas rurales. El mecanismo 4Ps que se describe en el Cuadro 2 puede usarse como una herramienta innovadora para llevar a cabo los objetivos del FIDA en cuanto a la ampliación de escala, es decir, los proyectos deberán concebirse como instrumentos para alcanzar cambios más sustanciales e integrales en lo que a reducción de la pobreza rural se refiere y ello se haría, por ejemplo, movilizando la inversión del sector privado y facilitando modelos de negocio inclusivos y sostenibles donde todas las partes se benefician. En el mecanismo 4Ps, los productores y el gobierno actúan como socios en el proceso de desarrollo, dado que los fondos públicos o de donantes se destinan a donaciones para dar el

[8] Por ejemplo, véase el *Programa de Servicios Financieros Rurales* y *el Programa de Desarrollo de Sistemas de Comercialización Agrícola* (República Unida de Tanzanía) en los cuales se han introducido sistemas de recibos de almacén.

[9] Véase el *Programa de Crecimiento Rural en el Norte* de Ghana para obtener información sobre cómo los agricultores, comerciantes de insumos, compradores y procesadores de productos básicos, e instituciones financieras han establecido un programa de crédito sin uso de efectivo.

impulso inicial y cubrir la financiación que se necesita para costear los planes de negocio viables centrados en la provisión de bienes públicos o semipúblicos que no serán financiados por el sector privado.

Cuadro 2. El mecanismo 4Ps como innovación institucional para atraer a asociados del sector privado

Las alianzas público-privadas con productores (conocidas como 4Ps) dentro de cadenas de valor agrícolas puede ser una poderosa herramienta para atraer la inversión privada hacia el sector de la producción en pequeña escala, así como en sectores del mercado en los que la inversión privada no es rentable si no cuenta con el apoyo público y/o la financiación en condiciones favorables que puedan proporcionar los donantes. Los recursos del sector público o de donantes se utilizan para proporcionar incentivos al sector privado para trabajar con los pequeños agricultores, ya sea como abastecedores de productos primarios o como consumidores finales de la “base de la pirámide” productiva rural. Los fondos públicos o de donantes pueden utilizarse, a través de un proceso competitivo que funciona como incentivo, para financiar planes de negocio preparados conjuntamente entre empresas privadas y organizaciones de agricultores que contengan una propuesta de asociación en la que ambas partes se comprometen a asumir los riesgos, invertir y repartir los beneficios. La utilización de recursos públicos está justificada porque el propósito de los fondos es dar solución a una “deficiencia del mercado” en la que los altos riesgos y los costos de transacción que implica operar con los pequeños productores impiden a las empresas privadas forjar relaciones empresariales de mercado con ellos. Los fondos de las donaciones se necesitan para financiar los costos iniciales de la puesta en marcha de esta alianza y para hacer explícita la conexión entre el suministro de ciertos bienes y un plan de negocio concreto. No obstante, una vez que se han cubierto los costos iniciales de la alianza, es responsabilidad de las partes (productores, sector público y sector privado) asegurar la continuidad de la

Riesgos inherentes a la ampliación de escala de enfoques de desarrollo de cadenas de valor

Ampliar la escala de los resultados de proyectos de desarrollo de cadenas de valor puede suponer una serie de riesgos sociales, económicos y ambientales que deben ser considerados y mitigados (Tabla 1). Algunos pueden reconocerse *ex ante* mejorando el diseño del proyecto, mientras que otros sólo pueden abordarse durante el proceso mismo de ampliación de escala. Por lo tanto, un buen seguimiento puede ayudar a identificar los riesgos prontamente y tomar las medidas necesarias para mitigarlos.

Tabla 1. Riesgos inherentes a la ampliación de escala de intervenciones en cadenas de valor y estrategias de mitigación

Riesgo de la ampliación de escala	Posible estrategia de mitigación
Complejidad. Lo que pudo haber funcionado en pequeña escala puede causar dificultades al ampliarse la escala. Las capacidades fluctuantes de los actores de la cadena podrían limitar la ampliación de escala más allá de cierto punto, pero también es posible que los elementos del diseño de ciertos mecanismos solo puedan funcionar hasta un tamaño determinado.	Restringirse a un diseño sencillo inicialmente e intentar la ampliación de escala en etapas. Complementar la ampliación de escala con la creación de capacidades de los actores de la cadena.
Saturación del mercado. Colapso de los precios debido a un exceso de oferta Este es un riesgo que se da especialmente en los cultivos anuales con una demanda pico estacional.	Asegurar que exista toda la información necesaria sobre el mercado y que se haga un seguimiento del mismo; repartir los riesgos a lo largo de la cadena. Diversificar los vínculos entre los agricultores en la cadena de valor.
Cambios en la demanda del mercado. Ello incluye la volatilidad de los precios, las modas o los gustos por determinados productos que pueda tener efectos negativos en los productores.	Se aplica lo mencionado en el apartado anterior.
Limitaciones financieras para sostener el modelo. Por ejemplo, el uso de donaciones de contrapartida o de instrumentos similares que resultan no sostenibles.	Ampliar las fuentes de financiación y elaborar instrumentos más sostenibles aplicables a las cadenas de valor.
Reducción del poder de negociación del grupo objetivo del FIDA. Los esfuerzos de ampliación de escala pueden conducir a un deterioro del poder de negociación de los productores si se incrementa la competencia en el extremo final de la cadena sin que haya opciones adicionales para vender más.	Empoderar a los miembros del grupo. .objetivo para que se sienten a debatir cómo se repartirán los beneficios y los riesgos.
Aumento de la desigualdad. Si no se combina con enfoques para incluir a las personas más pobres y marginadas del medio rural, la ampliación de escala de cadenas de valor —en las que generalmente ya participan aquellos que son más económicamente activos— podría hacer que aumente aún más la exclusión y la desigualdad.	Una medida de mitigación podría consistir en generar oportunidades de empleo para los pobres a lo largo de las cadenas, o actividades específicas no relacionadas con el desarrollo de las cadenas dirigidas a aquellos que están fuera de ellas.
Impacto adverso en la seguridad alimentaria y nutricional y en la diversidad de los sistemas de subsistencia. El pasaje para salir de una producción de subsistencia e ingresar en una de tipo comercial puede suponer riesgos ya que los agricultores abandonan la producción de alimentos con fines de autosuficiencia y se hacen dependientes de los ingresos y de las compras de alimentos para alimentar a sus familias. Una mayor concentración en uno o dos productos básicos aumenta la vulnerabilidad de los agricultores a las crisis de precios y de producción. La práctica del monocultivo alimentario puede suponer un riesgo para la seguridad alimentaria de los agricultores ya que si estos se orientan a la producción comercial, es posible que las necesidades de consumo del hogar no alcancen a satisfacerse.	Estimular la práctica de sistemas de producción agrícola mixtos y diversificados para los agricultores en pequeña escala, evitar el monocultivo, crear entendimiento, fomentar la diversidad de fuentes de ingresos y la integración con más de una cadena de valor.
Externalidades ambientales negativas. En toda ampliación de escala se corre el riesgo de producir un agotamiento de los recursos (agua, tierra, bosques, etc.) y de utilizar excesivamente los pesticidas y otros insumos químicos. Los sistemas de elaboración en gran escala pueden también causar consecuencias negativas en el ambiente si se emplean tecnologías que no son climáticamente inteligentes o ecológicas.	Apoyar el uso de tecnologías y equipos de elaboración y transporte climáticamente inteligentes y ecológicos.
La comercialización desplaza a las mujeres. Una intervención en una cadena de valor puede conducir a cambios en la distribución de poder dentro del hogar, como sucede cuando los hombres toman a cargo cultivos que generalmente practican las mujeres debido al aumento de su rentabilidad. Ampliar la escala de estas intervenciones podría exacerbar esta tendencia.	Este riesgo podría mitigarse haciendo un trabajo de concientización, mejorando el diseño de los proyectos y adoptando medidas tendientes al empoderamiento (véase también la publicación *Notas sobre cómo diseñar cadenas de valor de productos básicos disponible en http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm).*

Seguimiento y Evaluación

En general, las intervenciones de desarrollo de cadenas de valor deberían hacer que un mayor número de pequeños productores se beneficien de la comercialización de la producción agrícola y traer cambios sistemáticos en todo el entorno de cadenas de valor del país seleccionado. Además de los indicadores que se usan comúnmente para determinar si los proyectos de cadenas de valor han conseguido los resultados previstos (Véase las *Notas sobre cómo* correspondiente), se deberían formular otros que midieran específicamente el éxito de los esfuerzos de ampliación de escala. Para ello, el sistema de S&E deberá ir más allá de los productos y efectos directos del proyecto y ocuparse del impacto a largo plazo y más amplio producido por los cambios introducidos al entorno, por ejemplo, el impacto general sobre los medios de vida de las comunidades, el grado de orientación al mercado que han adquirido los pequeños productores, el número de enlaces entre el sector privado y los productores, el número o la capacidad de los proveedores locales de servicios de desarrollo empresarial, la mejora del acceso a los mercados, el acceso a insumos y crédito, y la financiación disponible para una cadena de valor determinada. Por otro lado, cuando se promueva un enfoque de desarrollo de cadenas de valor, los riesgos inherentes a la ampliación de escala que se han mencionado deberán ser objeto de un seguimiento riguroso para permitir su pronta mitigación.

Bibliografía

Hartman, A. y M. Hamp (2012): *Scaling Up IFAD Supported Value Chain Programmes*. Versión preliminar del documento.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2014): *Notas sobre cómo diseñar proyectos de desarrollo de cadenas de valor de productos básicos*. Disponible en http://www.ifad.org/knotes/valuechain/index.htm

____ (2013): *IFAD and public-private partnerships: Selected project experiences*. Disponible en http://www.ifad.org/pub/partnerships/ppp.pdf

División de Asesoramiento Técnico y Políticas (FIDA): página de mercados y empresas rurales en xDesk [en inglés]

Autores

Mylène Kherallah
Especialista Técnico Principal, Mercados y Empresas Rurales
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: m.kherallah@ifad.org

Marco Camagni
Especialista Técnico Superior, Mercados y Empresas Rurales
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: m.camagni@ifad.org

Philipp Baumgartner
Especialista Técnico Adjunto, Mercados y Empresas Rurales
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: p.baumgartner@ifad.org

Contacto:

Maria Elena Mangiafico
Oficial de Gestión de Conocimientos y Donaciones
División de Asesoramiento Técnico y Políticas
Correo electrónico: m.mangiafico@ifad.org

Enero de 2016

FIDA

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463
Correo electrónico: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
ifad-un.blogspot.com
www.facebook.com/ifad
instagram.com/ifadnews
www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV