



Excelsium Scientia

Revista Internacional de Investigación

ISSN: 2539-0724 - ISSN electrónico: 2619-1679

DOI: <https://doi.org/10.31948/RevExcelsium/2-1>

Universidad Mariana, San Juan de Pasto, Nariño, Colombia, 2018



Bases para una política pública local para la competitividad de pequeños productores de la cadena láctea de Guachucal, Nariño

Ana Lucía Inampues Toro¹
Ivonne Patricia Montenegro López²

Fecha de Recepción: 20 de agosto de 2018

Fecha de aprobación: 18 de septiembre de 2018

Como citar este artículo: Inampues, A. y Montenegro, I. (2018). Bases para una política pública local para la competitividad de pequeños productores de la cadena láctea de Guachucal, Nariño. *Excelsium Scientia: Revista Internacional de Investigación*, 2(1), 9 – 26. DOI: <https://doi.org/10.31948/RevExcelsium/2-1.art1>

Resumen

El presente artículo busca definir las bases para la formulación de una política pública local de mejoramiento de la competitividad en los procesos productivos de los pequeños productores de la cadena láctea del municipio de Guachucal, departamento de Nariño, año 2017.

Para tal efecto se consideró la aplicación de un paradigma de investigación cualitativo acompañado de un enfoque crítico-social y de un tipo de investigación exploratoria. Este diseño metodológico permitió privilegiar la opinión de la población directamente implicada en el problema de estudio, que son los productores lecheros con los cuales se trabajó una serie de mesas temáticas en grupos focales, en las cuales se caracterizó a fondo los problemas de competitividad y, a partir de ello, fueron definidos los lineamientos estratégicos que las autoridades públicas locales podrían tener en cuenta para la formulación de una política pública en la materia.

Palabras clave: Política Pública, Competitividad, Procesos Productivos, Cadena Láctea, Grupos Focales.

¹ Magíster en Administración y Competitividad. Correo electrónico: analuciainampues@hotmail.com

² Magíster en Administración y Competitividad. Correo electrónico: iml1185@hotmail.com

Bases for a local public policy for the improvement of competitiveness in the production processes of the small producers of the milk chain of the municipality of Guachucal, Nariño department, year 2017

Abstract

This article aims to define the basis for the formulation of a local public policy to improve competitiveness in the production processes of the small producers of the dairy chain of Guachucal, municipality of Nariño department, in 2017.

For this, a paradigm of qualitative research was applied, accompanied by a critical-social approach and a type of exploratory research. This methodological design allowed privileging the opinion of the population directly involved in the problem of study, the dairy producers, with whom a series of thematic tables was worked on in focus groups. The competitiveness problems were thoroughly characterized and, from there, the strategic guidelines that local public authorities could take into account for the formulation of a public policy on the matter were defined.

Key words: Public Policy, Competitiveness, Productive Processes, Milky Chain, Focus Groups.

Bases para uma política pública local para melhorar a competitividade nos processos de produção dos pequenos produtores da cadeia leiteira do município de Guachucal, departamento de Nariño, ano de 2017

Resumo

Este artigo tem como objetivo, definir as bases para a formulação de uma política pública local para melhorar a competitividade nos processos de produção dos pequenos produtores da cadeia de laticínios de Guachucal, município do departamento de Nariño, em 2017.

Para isso, aplicou-se um paradigma de pesquisa qualitativa, acompanhado de uma abordagem crítico-social e um tipo de pesquisa exploratória. Esse desenho metodológico permitiu privilegiar a opinião dos produtores de leite, com quem trabalhou-se uma série de mesas temáticas em grupos focais, em que os problemas de competitividade foram minuciosamente caracterizados e, com base nisso, foram definidas as diretrizes estratégicas que as autoridades públicas locais poderiam levar em conta para a formulação de uma política pública sobre o assunto.

Palavras-chave: política pública, competitividade, processos de produção, cadeia de laticínios, grupos focais.

1. Introducción

En Guachucal, municipio del departamento de Nariño, y de acuerdo con el estudio llevado a cabo por Navia, Muñoz y Solarte (2017):

[...] este territorio cuenta con una economía netamente agropecuaria, con 11.510 hectáreas

dedicadas a la producción pecuaria y 400 hectáreas a la producción agrícola. En cuanto al inventario de ganado bovino, se registra un total de 29.407 cabezas, de las cuales el 90% se dedica a la explotación para la producción de leche, el 8% se destina a explotación de carne y el 2% a la producción de doble propósito; además; se

evidencia en el aumento de las áreas sembradas con pastos, pasando en el 2011 de 11.305 a 11.520 hectáreas en el 2014. (p. 68).

El costo del litro de leche se ha incrementado en los últimos años; pasó de \$ 600 pesos en el año 2011 a \$ 887 pesos en 2014, no debido a la inflación, sino a una mejor valoración de las propiedades de este líquido.

A este panorama debe agregársele que la industria láctea en Nariño afronta múltiples desafíos, entre los cuales se destaca notoriamente, el bajo nivel de competitividad de la cadena, y por tanto de efectividad en los procesos productivos de los pequeños lecheros, debido a problemas derivados de la falta de organización de los productores frente a su formalización, los escasos esfuerzos por adaptarse al cumplimiento de estándares internacionales en el tema de calidad, la globalización y apertura de nuevos mercados, y la intensificación de la competencia.

Pese a su gran potencial como municipio productor de leche, Guachucal enfrenta actualmente un bajo nivel de competitividad en este importante renglón de su economía local, situación que se ha visto reflejada en una escasa visión empresarial de largo plazo por parte de los productores lecheros, lo que deriva en una poca proyección de las pequeñas empresas lecheras. Además, se tiene una relegada participación en el mercado departamental y, sobre todo, escasos márgenes de beneficio, factores que se muestran como desencadenantes en la desmotivación para la realización de esta importante labor por parte de las familias campesinas que basan su sustento diario en la actividad pecuaria.

Otros problemas que se ha podido detectar mediante sondeos informales realizados por la Alcaldía municipal y que aquejan a los pequeños productores lecheros, están relacionados con la informalidad, la poca aplicación tecnológica en el proceso de ordeño del producto, precarios esfuerzos por la incorporación de sistemas de estandarización y calidad para el proceso productivo, entre otras deficiencias.

En este orden de ideas, se considera importante diseñar una propuesta que contenga las bases

para la formulación de una política pública local para el mejoramiento de la competitividad en los procesos productivos de los pequeños productores locales de la cadena láctea en el municipio de Guachucal, en el departamento de Nariño. Este trabajo pretende facilitar elementos de debate técnico para que las autoridades locales puedan tomar decisiones, y que la academia asuma un papel propositivo frente a los problemas públicos de la región.

Esto se hace más relevante si se considera que no contar con una propuesta de este tipo podría conllevar un rezago aún mayor de los productores lecheros de Guachucal, en términos de competitividad, ya que puede desencadenar en situaciones como la falta de sostenibilidad de las empresas lecheras en el largo plazo, la desorganización a nivel administrativo, la falta de generación de valor agregado, entre otras situaciones, que en muchos casos terminan con el cierre, venta o liquidación de estas organizaciones. En general, debe considerarse que no contar con un estudio sobre esta problemática limitaría la capacidad de las autoridades locales para tomar decisiones en materia de política pública para el fomento de esta importante cadena de la economía local.

2. Revisión Teórica

El sustento teórico se basa fundamentalmente en la descripción y estructura de la cadena productiva, sumado a la definición de un concepto de competitividad que permita identificar las principales problemáticas públicas del sector de la leche que son susceptibles de ser intervenidas, y realizar un ejercicio de formulación de propuestas para el mejoramiento de la competitividad.

Adicionalmente, se expondrá el ciclo de políticas públicas como sustento teórico del proceso que permite problematizar la realidad social y definir una estrategia de intervención liderada por las autoridades públicas.

Proceso productivo de la cadena láctea. Se encuentra integrado desde la producción de materias primas hasta la producción de bienes de consumo final.

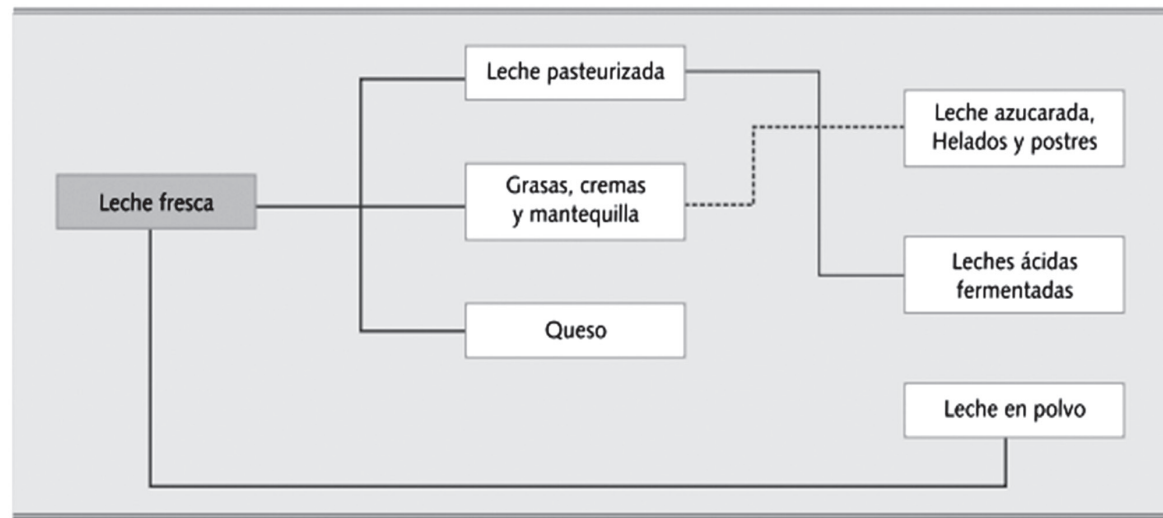


Figura 1. Estructura simplificada de la Cadena láctea. Fuente: DNP (2004).

En este sentido, es preciso mencionar que las cadenas lácteas vinculan a los protagonistas y las actividades involucradas en la entrega de la leche y los productos lácteos, al consumidor final; por ende, es preciso mencionar que con cada actividad el producto aumenta de valor. Además, esta cadena puede abarcar:

La producción, transporte, procesamiento, envasado y almacenamiento de la leche; actividades que necesitan insumos como financiación y materias primas que se utiliza para añadir valor y para hacer llegar los productos lácteos a los consumidores. Cada participante en la cadena debe dar al producto, el mayor valor añadido al costo mínimo (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, 2018, párr. 1).

Sin embargo, es preciso señalar que se debe trabajar para que la cadena láctea sea eficaz, higiénica y económica respecto a problemas asociados con las dificultades para establecer un sistema viable de recolección y transporte de la leche, a causa de los pequeños volúmenes de leche producida por explotación, y a la lejanía de los lugares de producción. Entre esos problemas están:

- La estacionalidad de la oferta de leche,
- La deficiente infraestructura del transporte,

- Las deficiencias en materia de tecnología y conocimientos para la recolección y el procesamiento de la leche,
- La mala calidad de la leche cruda,
- Las distancias de los lugares de producción a las unidades de procesamiento, y de ahí hasta los consumidores,
- Las dificultades para establecer instalaciones de refrigeración. (FAO, 2018, párr. 2).

Conceptos de competitividad. Según el documento del Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES) 3439 de 2006, la competitividad es definida como:

El grado en el que un país puede producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en mercados globalizados y, a la vez, mejorar las condiciones de ingreso y calidad de vida de su población. La competitividad es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico y productividad. (p. 2).

Entonces, es claro que la competitividad es una capacidad, y que sus niveles óptimos son alcanzados a través de un proceso de fortalecimiento de una gran cantidad de factores que no solo competen a las empresas, sino también

a su entorno y al Estado. Además, la definición del sistema sobre competitividad resalta que los beneficios de que las regiones alcancen niveles adecuados de competitividad, es su impacto positivo en la calidad de vida de la población.

Por su parte, Rojas y Sepúlveda (1999) sostienen que la competitividad “se constituye como el objetivo global de la dimensión económica, cuya interacción con las dimensiones social, ambiental y político-institucional conforman el proceso de desarrollo sostenible” (p. 9). En este sentido, la competitividad no solo se caracteriza por concebir el ámbito económico, sino que es compatible con una concepción integral del desarrollo que se enfoca en tratar aspectos relacionados con la parte social, política, cultural, institucional y ambiental.

De igual manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003) alude a un enfoque sistémico que distingue cuatro niveles: en el nivel meta intervienen factores referentes al recurso humano como educación y capacitación; en el nivel macro se trata las variables sociales y macroeconómicas que son competencia del Estado; en el nivel meso sobresalen factores referentes a los recursos naturales, y finalmente, en el nivel micro intervienen factores propios de la esfera de la empresa como la productividad, la tecnología y los costos.

Por consiguiente, dadas las condiciones que abarca el concepto de competitividad, es posible realizar análisis concretos básicamente a cualquier actividad económica, generando diferentes estrategias que garanticen resultados y promulguen el bienestar y desarrollo de las sociedades modernas.

Por otra parte, se resalta algunas definiciones de competitividad, cuyo principal énfasis está en el posicionamiento en los mercados internacionales, concretando el término como:

La capacidad de un país (o grupo de países) de enfrentar (to meet) la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar y vender en los mercados externos, como su capacidad de defender su propio mercado doméstico respecto a una excesiva penetración de importaciones. (Chesnais, 1981, citado por Bejarano, 1998, p. 312).

Además, es entendida como la “habilidad de un país para crear, producir, distribuir productos o servicios en el comercio internacional, manteniendo ganancias crecientes de sus recursos” (Perkins, citado por Bejarano, 1998, p. 312), y como “la capacidad de las empresas de un país dado, de diseñar, desarrollar, producir y colocar sus productos en el mercado internacional en medio de la competencia con empresas de otros países” (Alic, 1997, citado por Burbano, González y Moreno, 2011, p. 58).

Por su parte, Porter (2007) sostiene que la competitividad es un atributo o cualidad de las empresas, no de los países; por ello la competitividad de una empresa o de un grupo de ellas, está determinada por cuatro atributos fundamentales de su base local: a) condiciones de los factores, b) condiciones de la demanda, c) industrias conexas y de apoyo, y c) estrategia, estructura y rivalidad de las empresas. Estos atributos y su interacción explican por qué algunas compañías ubicadas en determinadas regiones innovan y se mantienen competitivas.

Modelos de Competitividad:

Modelo de competitividad de Porter. Éste es el enfoque más tradicional, dado que cobra particular relevancia tras la hegemonía del enfoque macroeconómico tradicional sobre los efectos económicos generados en los respectivos aparatos productivos y territorios de América Latina, por la implementación de las políticas de ajuste estructural desde la década de 1980, según sostiene la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (2004).

En este sentido, se plantea un modelo según el cual “la competitividad de una nación puede explicarse en cuatro cualidades o atributos que individualmente y como sistema, constituyen el diamante de la ventaja nacional” de acuerdo con Porter (2007, p. 34):

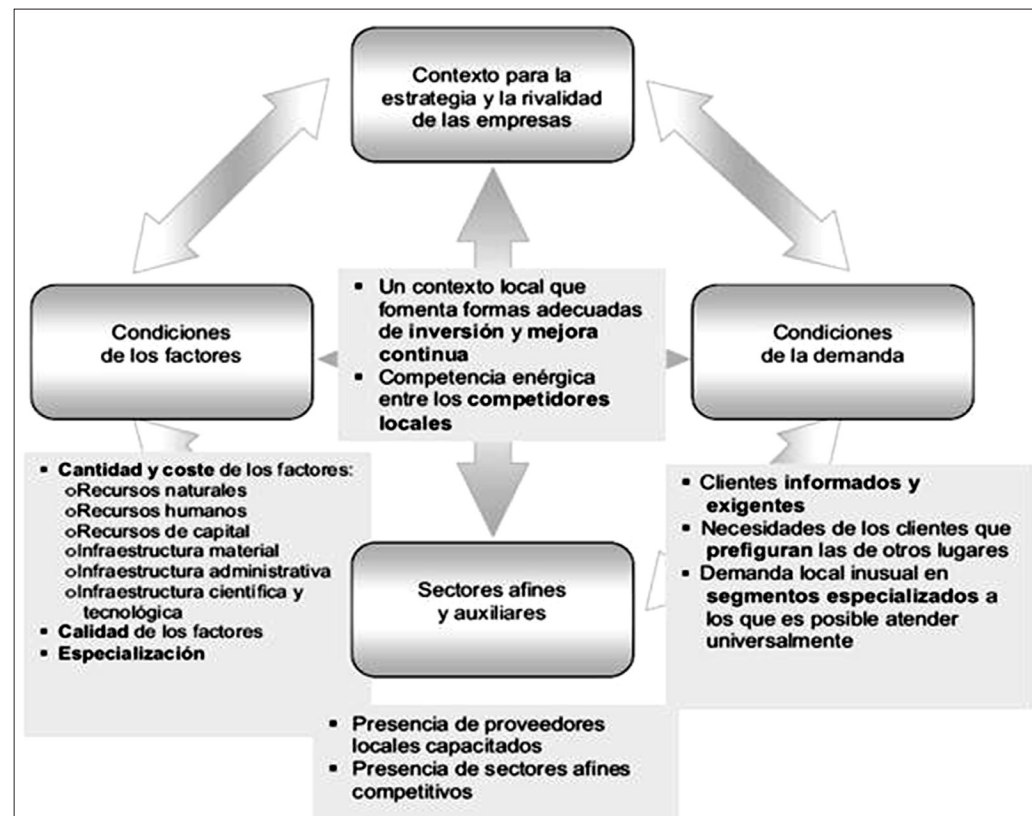


Figura 2. Modelo del Diamante Competitivo de Porter.
Fuente: Porter (2007).

Condiciones de los factores: están sustentados en los factores de producción descritos en la economía clásica que hacen referencia a trabajo, tierras, recursos naturales, capital, infraestructura, y que determinan en gran medida la dinámica del comercio; son exportados o importados a nivel de las naciones en función de su abundancia o escasez. En este sentido, Porter (citado por Burbano et al., 2011) manifiesta que:

La productividad no depende de en qué compite una región, sino de cómo compite. Los recursos más importantes para generar prosperidad son creados, no heredados. La prosperidad de una región depende de la productividad de todas sus industrias. (p. 52).

Bajo esta óptica, los factores de producción de mayor relevancia para una industria o nación implican una inversión sostenida y cuantiosa, y son especializados, mientras que los factores básicos como mano de obra o materias primas son obtenidos fácilmente o reemplazados por la tecnología. En conclusión, Porter (2007) sostiene que:

Las naciones tienen éxito en aquellas industrias donde son especialmente eficaces en la creación de factores. La ventaja competitiva resulta de la presencia de instituciones de clase mundial que primero crean factores especializados y luego se dedican a mejorarlos continuamente. (p. 76).

Condiciones de la demanda: Según Porter (2007, citado por Castro y Camayo, 2018) “la composición y el carácter del mercado nacional suelen tener un efecto desproporcionado en cómo las empresas perciben, interpretan y responden a las necesidades de los compradores” (p. 23). Bajo estas consideraciones, la ventaja competitiva de las naciones en términos de la demanda, se traduce en la rapidez que éstas tengan para adaptarse a las necesidades de los compradores en función de la innovación, puesto que la intensificación de la competencia nacional y extranjera así lo exigen.

Además, las condiciones para la diferenciación deben ser propicias tanto a nivel local como nacional, si se quiere que la industria genere ven-

tajas competitivas, dado que en muchos casos la amplitud o reducción del segmento ejerce una influencia importante en la priorización y segmentación de los clientes.

En este sentido, Porter (2007) sostiene que los compradores sofisticados y exigentes generan una apertura hacia las necesidades avanzadas de los clientes, presionan a las empresas a alcanzar altos estándares, y las exhortan a mejorar, innovar y progresar hacia niveles más avanzados. Así pues, la ventaja competitiva en función de la demanda, impulsa continuamente a la industria local y nacional hacia la apropiación de la innovación, como camino para solventar las necesidades de sus objetivos.

Por su parte, los compradores locales pueden ayudar a las empresas a obtener ventaja, si anticipan sus necesidades o incluso determinan las de otros países; es decir, si sus necesidades proporcionan continuos indicadores de alerta temprana relacionados con las tendencias en el mercado global.

Industrias relacionadas y de apoyo. La presencia de industrias relacionadas o de apoyo en la actividad especializada que haya definido la nación, es un factor determinante para el éxito y el fortalecimiento de las ventajas comparativas, toda vez que brinda el soporte necesario para generar valores agregados al cliente final, y para competir a nivel internacional.

Al respecto, Porter (2007) menciona que, “proveedores y usuarios finales, cercanamente localizados unos de otros, pueden aprovechar líneas directas de comunicación, un flujo constante y rápido de información, y un intercambio continuo de ideas e innovaciones” (p. 89). De esta forma se genera relaciones de crecimiento corporativo mutuo en temas estratégicos como la logística de distribución, la calidad y la escalabilidad en la producción, al tiempo que se da un impulso positivo a la innovación como elemento clave para la integración sectorial.

Así pues, según Porter (2007), las empresas tienen la oportunidad de influenciar los esfuerzos técnicos de sus proveedores y pueden actuar como sitios de prueba para labores de investigación y desarrollo, acelerando el ritmo de innovación.

Estrategia, estructura y rivalidad de las firmas. Porter (2007) apunta que las circunstancias y el contexto nacional generan tendencias fuertes en cómo las empresas son creadas, organizadas y gestionadas, así como en “cuál será la naturaleza de la rivalidad doméstica” (p. 80). En esta medida, es comprensible el entendimiento de los incentivos en la sociedad, los cuales difieren entre empresas e individuos, pues cada uno por su lado busca la obtención de beneficios que satisfagan sus necesidades y expectativas.

Para Porter (citado por Pérez y Bojórquez, 2014):

La competitividad en una industria específica resulta de la convergencia de las prácticas de gestión y de los modelos organizacionales en un país, y de las fuentes de ventaja competitiva en la industria. Los países difieren notablemente en las metas que las compañías y los individuos pretenden alcanzar. (p. 133).

Bajo este contexto, el desarrollo de una industria que conserve una estructura organizacional alineada puede generar un espectro de motivación tanto individual como colectiva que mejore las capacidades de los individuos y de las empresas, debido a que debe reconocerse que el talento humano y sus capacidades distintivas son un factor de éxito imperativo en el mercado global.

Modelo de competitividad del IMD (*International Institute for Management Development*). Este modelo tiene como base, la medición de la competitividad desde cuatro grandes áreas, cuyo énfasis radica a la vez, en la consolidación de cuatro factores institucionales y un entorno adecuado para que las empresas puedan consolidar prácticas competitivas:

1. Desempeño económico.
2. Eficiencia del gobierno.
3. Eficiencia de los negocios.
4. Infraestructura.

El modelo IMD se ha operacionalizado en un indicador sintético que comprende 20 factores y 314 indicadores que evalúan la competitividad desde el contexto económico, político, legal, educativo y socio cultural, que además son entremezclados con funciones de los negocios como la planeación, mercadeo y producción, así:

Tabla 1. Modelo de Competitividad del IMD

Dimensión	Factor	Ejemplo de Indicadores
Economía doméstica	Economía doméstica	Producto nacional bruto; renta per cápita; inflación
	Comercio internacional	Exportaciones; importaciones; turismo
	Inversión internacional	Inversión extranjera
	Empleo	Total empleados; tasa de desempleo
	Precios	Tasa de inflación; precio de alquiler apartamentos
Eficiencia gubernamental	Finanzas públicas	Presupuesto nacional; deuda pública; reservas; pago de intereses
	Política fiscal	Tasa de impuestos; tasa evasión
	Marco institucional	Costo de capital; transparencia; burocracia; corrupción; crímenes
	Legislación comercial	Proteccionismo; subsidios del gobierno; legislación laboral; incentivos a la inversión
	Educación	Alumnos por profesor; tasa de escolaridad; analfabetismo; ingenieros calificados
Eficiencia comercial	Productividad	Productividad total; p. laboral; p. industrial; p. agricultura
	Mercado laboral	Niveles salariales; sueldos de administradores; capacitación laboral
	Finanzas	Servicios bancarios; capital de riesgo; créditos
	Prácticas gerenciales	Ética; satisfacción de los clientes; responsabilidad social
	Impacto de la globalización	Actitudes hacia la globalización; imagen externa
Infraestructura	Infraestructura básica	Población de jóvenes y adultos; carreteras; transporte aéreo; ferrocarriles
	Infraestructura tecnológica	Líneas telefónicas; inversión en telecomunicaciones; computadores por persona
	Infraestructura científica	Gastos en I+D; artículos científicos; patentes; premios nobel
	Salud y ambiente	Esperanza de vida; índice de desarrollo humano; polución; leyes ambientales
	Sistema de valores	Calidad de vida; discriminación; protección a la vida privada

Fuente: Restrepo y Londoño (2003).

En este orden de ideas, el IMD, según Lombana y Rozas (2009), entiende la competitividad como la capacidad del entorno de una nación para mantener la creación de valor

añadido y, por consiguiente, la competencia en sus empresas. Además, debe señalarse que el IMD utiliza factores de competitividad bastante similares a los del modelo del

World Economic Forum (WEF) para analizar y jerarquizar las economías de los países. Sin embargo, mientras que el estudio de la competitividad internacional del WEF basa su teoría en el modelo del diamante de Porter, el estudio del IMD aplica su propia teoría, que puede denominarse las cuatro fuerzas fundamentales. Este modelo afirma que los países gestionan sus entornos de acuerdo a las cuatro fuerzas fundamentales que conforman el entorno competitivo de un país.

Dentro de los factores de IMD se incluye subfactores determinantes de la competitividad. Ramos (2001) expresa que este estudio clasifica sus datos en cuatro factores input: actividad económica, eficiencia del gobierno, eficiencia empresarial e infraestructuras; y éstos a su vez en veinte subfactores: economía doméstica, comercio internacional, inversión internacional, empleo, precios, finanzas públicas, política fiscal, modelo institucional, modelo empresarial, educación, productividad, mercado laboral, mercados financieros, prácticas de gestión, impacto en la globalización, infraestructura básica, infraestructura tecnológica, infraestructura

científica, salud y medio ambiente y sistemas de valores.

Al respecto, debe aclararse que el IMD señala que los factores utilizados como determinantes de la competitividad internacional son obtenidos de la literatura y basados en análisis empíricos. En este sentido, los factores estructurales considerados críticos para la competitividad internacional están establecidos en los resultados de investigaciones teóricas y empíricas de la teoría moderna del crecimiento económico (Galindo, 2011).

En términos generales, los modelos Diamante de Porter e IMD tienen características esenciales comunes que favorecen la concepción de la competitividad como problemática pública, en tanto se requiere la consolidación de factores institucionales que incentiven la consolidación de las empresas. Pese a ello, el modelo IMD es el que mayores aplicaciones ha tenido en términos empíricos y medición de la competitividad. En adelante, la presente investigación utilizará las dimensiones propuestas por este modelo para realizar las aplicaciones empíricas de medición de la competitividad.



Figura 3. El Cubo Competitivo del IMD.

Fuente: Ramos (2001).

Ciclo de políticas públicas. Se refiere a un modelo normativo o ideal, que define las fases esenciales por las que debe transitar un proceso de formulación de política pública encaminado a solucionar un problema público. El ciclo de política propone la descomposición de la política pública en una secuencia lógica compuesta por cinco fases, según la Secretaría Distrital de Planeación (2017):

- a) Identificación de un problema.
- b) Formulación de soluciones.
- c) Toma de decisión.
- d) Implementación.
- e) Evaluación.

Este modelo es lo suficientemente general como para permitir su utilización para cualquier política, en este caso, la política de competitividad local. Los manuales de entidades públicas y de control han intentado parametrizar esta estructura; un ejemplo de ello es la "Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito" (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

El proceso se puede describir así:

En la primera fase de la política correspondiente a la identificación del problema, una situación social se torna problemática y se percibe como urgente por los actores políticos y sociales, que demanda atención y liderazgo de las autoridades públicas. En la segunda fase de formulación de soluciones, las autoridades públicas aceptan la problemática y formulan estrategias encaminadas a su superación. En la tercera fase de toma de decisiones, las autoridades y los actores involucrados deben concertar y priorizar una serie de soluciones viables. En la cuarta fase, las autoridades públicas lideran la implementación y, finalmente, en la quinta fase la política se evalúa para definir su capacidad para superar el problema público. (p. 82).

Siguiendo este modelo de ciclo de política pública, se propone formular las bases de una política pública local para la cadena láctea, con el fin de contribuir a la solución de las problemáticas específicas de competitividad que se

identifique en el municipio. Para tales efectos, se abarcará solamente las dos primeras etapas del ciclo de política, que comprenden la identificación del problema y la formulación de estrategias de solución.

3. Discusión de Resultados

La formulación de políticas públicas es un ejercicio de priorización de problemáticas; de esta manera, es necesario extraer del diagnóstico previo aquellos problemas que fueron denunciados de manera reiterativa en las mesas temáticas. Adicionalmente, estos problemas que afectan directamente la competitividad del sector lácteo en el municipio de Guachucal fueron comparados con los problemas priorizados por estrategias nacionales, departamental y planes de desarrollo municipal (actual y anterior), con el fin de constatar que los problemas denunciados son de verdad estructurales.

Los documentos que fueron tenidos en cuenta para la priorización de los problemas que afectan la competitividad láctea municipal fueron:

1. Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país".
2. Plan Participativo de Desarrollo Departamental 2016 - 2019 "Nariño Corazón del Mundo".
3. Plan de Desarrollo Municipal 2012 - 2015 "Todos por Guachucal".
4. Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019 "Guachucal, municipio modelo en Paz con la vida y el ambiente".
5. CONPES 3675
6. Problemas priorizados en las mesas temáticas.

Tabla 2. Problemas para la competitividad láctea

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"	Plan Participativo de Desarrollo Departamental 2016-2019 "Nariño Corazón del Mundo"	Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Todos por Guachucal"	Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 "Guachucal, municipio modelo en Paz con la vida y el ambiente"	CONPES 3675 "Política nacional para mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano"	Problemas priorizados en las mesas temáticas
La persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo.	Débil planificación agropecuaria, Deficiente incorporación de tecnologías, Inadecuada infraestructura en bienes públicos, Escasa asociatividad, Insuficiente asistencia técnica, Altos costos de producción y de mano de obra, Escasos distritos de riego y drenaje, poco acompañamiento en la comercialización y generación de valor agregado.	La baja tecnificación en el proceso productivo. Desconocimiento de las tecnologías de la información y comunicación por parte de los productores. Carencia de una red de frío. Bajo rendimiento en la productividad y competitividad regional. Ausencia de nuevos canales de comercialización. Se debe mejorar las técnicas de producción de la comunidad rural, Bajas fuentes de empleo, Falta explorar nuevos mercados a nivel nacional e internacional, Baja asociatividad de los pequeños y medianos productores.	Implementar procedimientos para el control de calidad de la leche. Mejorar los niveles de producción de leche tanto en cantidad como en calidad higiénica, composicional y sanitaria. Desarrollo de capacidades en gestión empresarial y organizacional. Formación Gerencial. Fortalecimiento en agro-negocios. Fortalecimiento gestión financiera. Mejoramiento de la unidad productiva de los pequeños productores. Incremento de la producción de leche a 14 Lt/vaca/día y de la capacidad de carga por predio. Asistencia técnica, acompañamiento e inversión predial para adelantar un proceso de implementación de las buenas prácticas ganaderas y las buenas prácticas de ordeño. Mejoramiento de la raza de la zona. Implementación de un Plan de manejo ambiental. Incorporación del componente arbóreo y barreras vivas en el sistema finca. Implementación Manejo integrado de residuos sólidos inorgánicos y disposición final. Optimización de la Planta de Tratamiento de Aguas	Altos costos de producción, Baja productividad en relación con los principales actores internacionales, Dispersión en la producción primaria, Mínimo nivel de asociatividad en los eslabones de la cadena, Alta informalidad en la comercialización y transformación de la leche y sus derivados, Bajo nivel de diversificación de productos y destinos de exportación, Deficiente estatus sanitario en relación con las exigencias de los mercados	Bajo nivel de ingresos de los productores lecheros. Firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea. No se cuenta con procesos de exportación de la leche. Falta de dotación de las asociaciones de plantas de energía y laboratorios para pruebas de inocuidad y calidad de la leche. Sobreoferta del producto. Falta de cooperación entre asociaciones para la fijación de precios (competencia desleal). Baja productividad diaria por animal. Deficientes procesos de contratación y garantías laborales. Baja profundidad financiera y acceso al crédito. Baja apropiación de programas de Responsabilidad Social Empresarial en las asociaciones lecheras. Baja inversión tecnológica en los hatos lecheros. Bajo nivel de investigación en el sector

El análisis de este ejercicio comparativo entre los problemas priorizados en las mesas temáticas de Economía Doméstica, Eficiencia Gubernamental, Eficiencia Comercial e Infraestructura, y las estrategias nacionales, departamentales y locales actuales y anteriores, permitió extraer los siguientes problemas y argumentos:

- Bajo nivel de ingresos de los productores lecheros. Este problema se relaciona con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible por parte de los pequeños productores lecheros, situación que demuestra que el escaso margen que obtienen no les permite gozar de un adecuado nivel de vida y bienestar socioeconómico.
- Firma del TLC con la Unión Europea, y no se cuenta con procesos de exportación de la leche. Estos problemas son abordados tanto en el CONPES 3675 como también en el Plan de Desarrollo municipal de Guachucal 2012-2015, específicamente en las líneas de bajo nivel de diversificación de productos y destinos de exportación y falta de exploración de nuevos mercados a nivel nacional e internacional, respectivamente, situación que muestra la escasa vocación exportadora de los productos lácteos, derivada de la incipiente industria para la transformación de los mismos.
- Falta de dotación de las asociaciones de plantas de energía y laboratorios para pruebas de inocuidad y calidad de la leche. Este problema se asocia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo referente a la imposibilidad de los pequeños productores para acceder a activos productivos que les permitan mayor nivel de tecnificación de su actividad productiva. Además, esta limitante ya fue objeto de estudio y de generación de estrategias para su mitigación en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 en donde se ahondó en la baja tecnificación en el proceso pro-

ductivo de los pequeños productores lecheros.

- Sobreoferta del producto. Este problema no ha sido objeto de análisis en otros planes de desarrollo a nivel nacional, departamental o municipal, por lo cual es prioritario generar estrategias de mitigación para su tratamiento, como por ejemplo, la generación de industria para el procesamiento de derivados lácteos a nivel del municipio de Guachucal.
- Falta de cooperación entre asociaciones para la fijación de precios. Esta problemática se prevé en el CONPES 3675 en la línea asociada al mínimo nivel de asociatividad en los eslabones de la cadena, y es tratada también en el Plan de Desarrollo departamental de Nariño y en el Plan de Desarrollo Municipal de Guachucal 2012-2015 en las líneas de falta de asociatividad o baja asociatividad de los pequeños y medianos productores, respectivamente.
- Baja productividad diaria por animal. Este problema se asocia a lo previsto en el Plan de Desarrollo Municipal de Guachucal 2012-2015 en la línea de bajo rendimiento en la productividad y competitividad regional, así como también es analizado en el Plan de Desarrollo Municipal de Guachucal 2016-2019 en referencia al incremento de la producción de leche a 14 Lt/Vaca/día y de la capacidad de carga por predio.
- Deficientes procesos de contratación y garantías laborales. Esta problemática se aborda conjuntamente en el CONPES 3675 y el Plan de Desarrollo Municipal de Guachucal 2012-2015, en las líneas de alta informalidad en la comercialización y transformación de la leche y sus derivados y bajas fuentes de empleo.
- Baja profundidad financiera y acceso al crédito. Este problema se relaciona

con lo previsto en el Plan de Desarrollo Municipal de Guachucal 2016-2019 en lo referido al escaso fortalecimiento gestión financiera y gerencial.

- Baja apropiación de programas de Responsabilidad Social Empresarial en las asociaciones lecheras. Esta problemática no cuenta con referentes a nivel de los planes nacional, departamental o municipal citados, y se asocia a buenas prácticas lecheras con el medio ambiente e inclusión de comunidades vulnerables en el proceso productivo, por lo cual es muy importante para el desarrollo social de la política de competitividad.
- Baja inversión tecnológica en los hatos lecheros, y bajo nivel de investigación en el sector. Estos problemas son abordados conjuntamente en los planes de Desarrollo Departamental de Nariño y Municipal de Guachucal 2016-2019, en las líneas de insuficiente asistencia técnica, acompañamiento e inversión predial para adelantar un proceso de implementación de las buenas prácticas ganaderas y las buenas prácticas de ordeño.

Adicionalmente, debe considerarse algunas denuncias concretas emergidas en las mesas temáticas de trabajo:

- El gobierno debe cumplir con lo planteado dentro del Contrato Plan, pues exigió que los productores lecheros se pusieran al día en normas de higiene, principalmente, y demás, en un periodo de tiempo muy corto, pero lastimosamente no brindan garantías acordes a lo planteado para poder competir de acuerdo a los requerimientos del Estado previstos para los dos años siguientes (2018-2019).
- Se necesita más ayuda económica por parte del gobierno nacional; a su vez, es pertinente que las estrategias enfocadas al sector de pequeños productores lecheros sean claras y asertivas.

- El gobierno nacional se debe preocupar por otorgar recursos suficientes e iguales condiciones para todo el sector de pequeños productores de leche en Colombia, que garanticen un trabajo digno, estipulado con la firma del TLC y estabilizando principalmente los precios de oferta del producto al mercado, para que toda la leche producida pueda venderse sin limitante alguna.
- Es urgente la necesidad de que los gobiernos municipal, departamental y nacional, por medio de una pertinente política se preocupen por buscar nuevos mercados, pues la sobreoferta que el municipio de Guachucal está generando puede suplir necesidades de primera necesidad como el hambre que se puede percibir en otros municipios o departamentos como el Chocó.

Propuestas para el mejoramiento de la competitividad en los procesos productivos de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal

Lineamiento estratégico 1: Mejorar el nivel de ingreso de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.

Objetivo. Buscar el mejoramiento de los ingresos de los núcleos familiares de los pequeños productores a través de unas mejores condiciones de mercado en procesos de venta del producto y compra de insumos.

Objetivos Específicos:

- Concertar la fijación de un precio de aceptación común por litro de leche.
- Buscar nuevos proveedores de insumos y medicinas para el levante del ganado.
- Mejorar la calidad del producto mediante procesos de capacitación en buenas prácticas de ordeño e inocuidad.
- Garantizar el acceso de los pequeños productores lecheros al Sistema general de salud.

Indicadores

- Precio concertado por período.
- Número de nuevos proveedores de insumos.
- Número de capacitaciones en buenas prácticas de ordeño e inocuidad.
- Número de productores lecheros afiliados a salud Guachucal / Total productores lecheros del municipio de Guachucal.

Responsables

- Productores lecheros del municipio de Guachucal.
- Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).
- Alcaldía municipal, Secretaría de Salud.

Lineamiento estratégico 2: Promover un mayor nivel de tecnificación y aplicación de buenas prácticas en los procesos productivos de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.

Objetivo. Gestionar recursos para la consecución de mayor investigación, desarrollo y transferencia tecnológica que impacte verdaderamente en mejores prácticas para el sector, apropiando experiencias de éxito de regiones productoras como Cundinamarca y Boyacá.

Objetivos Específicos:

- Ampliar las convocatorias para capacitación de los pequeños productores lecheros por parte del gobierno municipal en temas asociados a su actividad productiva.
- Realizar procesos de *benchmarking* colaborativo entre regiones productoras de leche como Boyacá, a fin de conocer y adaptar las mejores prácticas en el proceso productivo.

- Realizar un mayor seguimiento y acompañamiento a los pequeños productores lecheros por parte de entidades municipales como la UMATA, Secretaría de Salud y Secretaría Ambiental y de Agricultura.

Indicadores

- Número de convocatorias para proyectos productivos con pequeños productores lecheros.
- Número de visitas o expediciones comerciales a regiones productoras.
- Número de visitas de la UMATA por año.

Responsables

- Alcaldía municipal, Secretaría de Desarrollo Económico.
- UMATA.

Lineamiento estratégico 3: Gestionar la apropiación de recursos económicos del orden nacional, para el fortalecimiento productivo de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.

Objetivo. Mejorar la gestión en la consecución de recursos para inversión en el sector lácteo local, mediante la formulación de proyectos que apunten a recursos de regalías.

Objetivos Específicos:

- Presentar un diagnóstico sectorial de carácter municipal que evidencie las necesidades del sector lácteo ante instancias nacionales como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Facilitar la representación gremial y vocería de las asociaciones de pequeños productores ante el gobierno departamental y nacional.
- Presentar proyectos para el impulso y fortalecimiento de actividades asociadas a la producción lechera en el municipio de Guachucal.

das a la producción lechera en el municipio de Guachucal.

- Promover la participación activa de las asociaciones de pequeños productores lecheros en proyectos del Sistema General de Regalías, buscando recursos que permitan afianzar la actividad lechera municipal.

Indicadores

- Documento que contenga el Diagnóstico del Sector Lácteo.
- Número de delegados de las asociaciones de pequeños productores ante el gobierno departamental y nacional.
- Número de proyectos de asociaciones de pequeños productores presentados ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) municipal.

Responsables

- Alcaldía Municipal, Secretaría de Planeación.
- Asociaciones de Pequeños Productores Lecheros.

Lineamiento estratégico 4: Fortalecer la cadena de distribución del producto buscando reducir los niveles de intermediación.

Objetivo. Establecer una relación más estrecha y cercana entre el productor y el comprador mayorista, eliminando al máximo los niveles de intermediación, buscando mejorar el nivel de rentabilidad.

Objetivos Específicos:

- Empoderar a las asociaciones de pequeños productores lecheros y mejorar su nivel de negociación con clientes.
- Buscar nuevos mercados para el comercio del producto municipal.
- Promover la celebración de alianzas estratégicas entre productores y aco-

piadores, de cara a garantizar un flujo constante de negociación en condiciones de beneficio para las dos partes.

Indicadores

- Número de nuevos clientes por Asociación.
- Número de nuevas alianzas a nivel municipal, departamental y nacional.

Responsables

- Alcaldía Municipal, Secretaría de Desarrollo Económico.
- Asociaciones de pequeños productores lecheros.

4. Conclusiones

La investigación desarrolló un proceso de análisis de problemas públicos sobre la competitividad del sector lácteo y los pequeños productores en el municipio de Guachucal, realizando para ello un diagnóstico participativo que siguió las categorías sugeridas por el modelo de competitividad IMD, donde los aspectos más relevantes en cada categoría fueron:

Economía doméstica. Es necesario mejorar el nivel de ingresos de los productores lecheros, así como también el margen de rentabilidad por litro. La mayoría de las empresas subsiste con una mano de obra constituida por el núcleo familiar. La firma del TLC con la Unión Europea ha perjudicado el volumen de negociación y, principalmente, el precio del producto en el municipio de Guachucal. Se debe impulsar procesos de transformación de la leche en derivados lácteos que permitan explorar nuevos mercados, y generar procesos de exportación del producto local.

Eficiencia gubernamental. Se necesita mayor destinación de recursos de los organismos estatales para poder dotar a las asociaciones de plantas de energía y laboratorios para pruebas de inocuidad y calidad de la leche. En cuanto a los procesos de tecnificación de las diferentes asociaciones de pequeños productores, puede

observarse un amplio rezago debido a la baja inversión. Existe sobreoferta del producto por temas ligados al contrabando de ganado, TLC con la Unión Europea, y competencia desleal.

Las asociaciones de pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal carecen de representación gremial y vocería ante instancias nacionales, lo cual limita el conocimiento de sus necesidades y requerimientos por parte de órganos gubernamentales. Los pequeños productores consideran que el componente educativo puede mejorar el proceso productivo y generar mayores niveles de calidad en la entrega del producto.

Eficiencia comercial. Se maneja contratos por obra o labor y prevalece la informalidad. En el tema de acceso a créditos, existe baja profundidad financiera, lo cual propende por un acceso a servicios financieros más costosos en cuanto a tasas de interés. Existe una preocupación generalizada por parte de los pequeños productores sobre el manejo de los residuos sólidos y vertimientos que se genera con ocasión de su actividad productiva.

Infraestructura. En términos generales, se cuenta con una adecuada infraestructura vial que facilita el proceso de recepción de insumos para la producción y envío del producto a diferentes municipios del departamento; sin embargo, se carece de una mayor inversión tecnológica en los hatos lecheros; el ordeño aún es manual y no se invierte en investigación y desarrollo para el mejoramiento de la calidad del producto.

En el contexto interno resaltan fortalezas como las adecuadas condiciones climatológicas del municipio para la producción lechera, la existencia de asociaciones de pequeños productores, la propiedad de la superficie de explotación, la experiencia en el manejo de los procesos productivos y la calidad del producto frente a debilidades como el bajo nivel de beneficio por litro, el alto costo de los insumos para el levantamiento del ganado y de las medicinas, el escaso nivel de implementación y apropiación de buenas prácticas ganaderas, la falta

de consenso entre asociaciones para la fijación de precios y el alto nivel de endeudamiento de los productores lecheros.

Si bien a nivel externo hay oportunidades como una mayor representación gremial, infraestructura vial, tecnificación de las prácticas de ordeño, inversión estatal en investigación, desarrollo, transferencia tecnológica y capacitación, se debe mitigar las amenazas derivadas de temas como la firma del TLC con la Unión Europea, la falta de centros de acopio, la competencia desleal, las condiciones de empleo informal y la alta tributación y carga impositiva.

El diagnóstico participativo y su análisis comparativo, junto con estrategias del orden nacional, departamental y municipal, permitió la formulación de las siguientes estrategias:

- Lineamiento estratégico 1: mejorar el nivel de ingreso de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.
- Lineamiento estratégico 2: promover un mayor nivel de tecnificación y aplicación de buenas prácticas en los procesos productivos de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.
- Lineamiento estratégico 3: gestionar la apropiación de recursos económicos del orden nacional para el fortalecimiento productivo de los pequeños productores lecheros del municipio de Guachucal.
- Lineamiento estratégico 4: fortalecer la cadena de distribución del producto, buscando reducir los niveles de intermediación.

Finalmente, se estableció los detalles del proceso de adopción de la política y el proyecto de acuerdo que la sintetiza. Esto definió el sustento legal que permitirá la implementación de la política en el municipio y que orientará los posteriores procesos de programación

y formulación de planes de acción de corto y mediano plazo. La idea es que tanto el plan de desarrollo vigente como los próximos, formulen proyectos tendientes a operacionalizar los lineamientos estratégicos de la política.

Referencias

- Alcaldía de Guachucal. (2016). Plan de Desarrollo Municipal: Guachucal municipio modelo, en paz con la vida y el ambiente. Recuperado de <http://www.guachucal-narino.gov.co/>
- Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (2004). Propuestas de política para mejorar la competitividad y la diversificación de la industria maquiladora de exportación en Honduras ante los retos del CAFTA. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4944-propuestas-politica-mejorar-la-competitividad-la-diversificacion-la-industria>
- Bejarano, J. (1998). *Economía de la Agricultura*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional, IICA y FONADE.
- Burbano, E., González, V. y Moreno, E. (2011). La competitividad como elemento esencial para el desarrollo de las regiones. Una mirada al Valle del Cauca. *Gestión y Desarrollo*, 8(1), 51-78.
- Castro, E. y Camayo, Y. (2018). *La vinculación laboral de las mujeres, un factor clave para la competitividad de los países pertenecientes a la Organización Internacional del Trabajo* (Trabajo de Grado). Universidad de La Salle. Recuperado de http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/28482/64131026_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5763-sostenibilidad-desarrollo-sostenible-un-enfoque-sistemico>
- Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES). (2006). Documento 3439:

Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y la Productividad. Recuperado de <https://studylib.es/doc/5145785/conpes-3439---sistema-nacional-de-competitividad>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). Análisis cadenas productivas. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/paginas/analisis-cadenas-productivas.aspx>

Galindo, M. (2011). Crecimiento Económico. *Tendencias y Nuevos Desarrollos de la Teoría Económica*, 858, 39-56.

Lombana, J. y Rozas, S. (2009). Marco analítico de la competitividad. Fundamentos para el estudio de la competitividad regional. *Pensamiento y Gestión*, 26, 1-38.

Navia, J., Muñoz, D. y Solarte, J. (2017). Caracterización del componente arbóreo de cercas vivas en sistemas agroforestales en el departamento de Nariño. *Revista Temas Agrarios*, 22(2), 68-76.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). La cadena láctea. Recuperado de <http://www.fao.org/dairy-production-products/socio-economics/the-dairy-chain/es/>

Pérez, A. y Bojórquez, M. (2014). La importancia de la estrategia en la competitividad de las organizaciones y el valor compartido. *Gestión Social*, 7(1), 125-141.

Porter, M. (2007). *La ventaja competitiva de las naciones*. Harvard Business School Publishing Corporation.

Ramos, R. (2001). *Modelo de evaluación de la competitividad internacional. Una aplicación empírica al caso de las Islas Canarias* (Tesis doctoral). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Recuperado de <https://acceda.ulpgc.es:8443/bitstream/10553/2180/1/764.pdf>

Restrepo, G. y Londoño, J. (2003). Modelos de competitividad. *Revista Facultad de Ingeniería*, 28, 7-16.

Rojas, P. y Sepúlveda, S. (1999). *¿Qué es la competitividad?* Recuperado de <http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A5283e/A5283e.pdf>

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Recuperado de http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=10895&f_NORMFIL_FILE=X&inputfile-ext=NORMFIL_FILENAME

World Economic Forum. (2016). The Global Competitiveness Report 2016-2017. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf