

# Colombia **+ competitiva**

## Profundización y actualización de la hoja de ruta para la cadena de ingredientes naturales del Programa Colombia más Competitiva.

**María del Pilar Ruiz**
**Gabriela Franco**

**Informe componente de Gobernanza**
**Junio 9 de 2025**

# Contenido


Introducción ..... 4
I. Contexto, antecedentes y metodología ..... 7
1. Contexto y antecedentes ..... 7
**2. Objetivo general y específico** ..... 8
3. Metodología ..... 9
II. Marco Teórico: Iniciativa Clúster vs. Gobernanza de cadena ..... 15
**1. Iniciativa clúster** ..... 15
a. Definición y fundamentos teóricos ..... 15
b. Componentes y condiciones habilitantes en una iniciativa clúster ..... 17
c. Casos de aplicación ..... 18
**2. Gobernanza de cadenas de valor** ..... 19
a. Definición y fundamentos teóricos ..... 19
b. Tipologías de gobernanzas de cadenas de valor ..... 21
c. Factores críticos de éxito de una cadena de valor ..... 22
d. Casos de aplicación ..... 27
**3. De iniciativa clúster a gobernanza de cadena** ..... 28
a. Marco teórico: ¿Cómo pasar de una iniciativa clúster a una gobernanza de cadena? ..... 28
b. Diagnóstico de brechas del modelo de Cluster Development para una transición hacia una gobernanza de cadena ..... 29
III. Análisis Comparativos de modelos existentes ..... 33
**1. Metodología de análisis** ..... 33
**2. Experiencias nacionales** ..... 34
a. Acuerdo de competitividad de la cadena de frutos amazónicos ..... 34
b. Gremios privados: Asociación hortofrutícola de Colombia –ASOHOFRUCOL- 35
**3. Cadenas internacionales** ..... 36
a. Cadena de Aceites Esenciales y Cosmética Natural en Ecuador ..... 36
b. Cadena de Productos No Maderables del Bosque Amazónico en Brasil ..... 37
c. Cadena de asaí en Brasil ..... 38
d. Cadena de Biocomercio y Plantas Medicinales en Perú ..... 39

**4. Análisis comparativo** ..... 40
IV. Mapeo de actores, necesidades, dinámicas e incentivos ..... 43
**1. Metodología** ..... 43
**2. Actores identificados** ..... 43
**3. Personaes de los principales actores de la cadena con base en la sistematización de la información cualitativa** ..... 46
a. Productor (con base en las entrevistas a productores y trabajo de campo) .... 46
b. Transformador primario (con base en las entrevistas y el trabajo de campo) 49
c. Transformador industrial – Alimentos (con base en entrevistas) ..... 51
d. Transformador industrial – Cosméticos (con base en entrevistas) ..... 53
**4. Personaes de los principales actores del ecosistema** ..... 56
a. Centros de Investigación (con base en entrevistas y trabajo de campo) ..... 56
b. Universidades (con base en entrevistas y trabajo de campo) ..... 57
c. Ministerio de Ambiente (con base entrevistas) ..... 60
d. Ministerio de Agricultura (con base en entrevistas) ..... 62
e. Ministerio de Comercio ..... 64
**5. Necesidades comunes de los actores de la cadena de valor** ..... 66
V. Modelo Funcional de Gobernanza de Cadena ..... 63
**1. Metodología** ..... 63
**2. Principios orientadores** ..... 63
**2. Cambios frente al modelo de Cluster Development** ..... 65
**2. El nuevo modelo de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales** ..... 66
VI. Ruta de Implementación ..... 81
VII. Conclusiones y consideraciones finales ..... 84

# Introducción

Este documento presenta una propuesta para la conformación de una gobernanza de cadena de valor en el sector de ingredientes naturales en Colombia, en el marco de la profundización y actualización de la Hoja de Ruta realizada por Fedesarrollo, a partir del trabajo previo realizado por Cluster Development para Swisscontact en 2023[1]. Este ajuste responde a la necesidad de articular de manera más efectiva a los múltiples actores del ecosistema —productores, transformadores, instituciones públicas, academia y financiadores— y superar las limitaciones del modelo actual en términos de participación, representación, coordinación y sostenibilidad.

Durante la primera fase del estudio, se identificó una inconsistencia conceptual entre el enfoque de *iniciativa clúster* sobre el que se basó el modelo de 2023 y el concepto de *gobernanza de cadena de valor* solicitado en este nuevo encargo. Estas dos nociones, aunque ambas derivadas de los trabajos de Michael Porter y comúnmente utilizadas de manera intercambiable, provienen de tradiciones económicas distintas y responden a objetivos, escalas y lógicas de acción diferentes. Por ello, se incorporó una revisión de literatura no prevista inicialmente, que permitió situar cada enfoque en su marco teórico y conceptual.

La construcción del nuevo modelo se basó en una estrategia metodológica de cuatro componentes complementarios:

1. Una **revisión teórica y un diagnóstico estructurado** del modelo desarrollado por Cluster Development, para entender sus alcances y limitaciones a la luz de los marcos conceptuales vigentes sintetizados en la revisión de literatura.

2. Una **investigación cualitativa profunda**, que incluyó 60 entrevistas semiestructuradas y dos visitas de campo en Caquetá y Putumayo. Este trabajo permitió identificar a los actores clave del ecosistema, mapear sus necesidades, y comprender sus interacciones. Dado el tamaño y la complejidad del sector, este mapeo requirió una investigación rigurosa y minuciosa.

3. Un **análisis comparado de seis experiencias nacionales e internacionales** (Colombia, Ecuador, Brasil y Perú), seleccionadas por su relevancia institucional,

[1] Cluster Develpoment, 2023, Informe: *Modelo de gobernanza en implementación y funcionamiento de la Red Nacional de Empresas de Ingredientes Naturales". Sin publicar.*

su diversidad de enfoques (público, privado, comunitario, mixto) y las respuestas que aportan a los desafíos identificados para el contexto colombiano.

4. Un **taller de co-creación**, realizado el 27 de mayo de 2025 con los equipos de Swisscontact, SECO y el proyecto Frutos del Bosque. A partir de unos *personaes*[2] construidos a partir del trabajo de campo, se diseñó un juego de cartas que permitió prototipar dos modelos de gobernanza de cadena de manera creativa y participativa. Este ejercicio dio lugar a dos modelos contrastantes: uno enfocado exclusivamente en los actores privados de la cadena, y otro que incorporaba también al ecosistema institucional (ministerios, universidades, centros de investigación). Ambas opciones fueron consideradas viables, con ventajas y desafíos distintos, y su implementación dependerá de las prioridades estratégicas de Swisscontact en el corto y el mediano plazos.

Como resultado de este proceso, se identificaron brechas clave en el modelo de gobernanza vigente: limitada cobertura de los eslabones primarios, baja formalización de los procesos, escasa articulación institucional y débil representación de actores territoriales de toda la cadena.

Frente a ello el nuevo modelo propuesto se estructura en torno a tres principios orientadores: 1) una plataforma multi-especie con enfoque sectorial, 2) una gobernanza construida sobre estructuras existentes y 3) una articulación desde el territorio con enfoque “bottom-up”.

A nivel operativo, el modelo contempla una arquitectura compuesta por *hubs* territoriales, instancias *interhub* por especie, un comité estratégico nacional y una secretaría técnica interhub. Se describen dos posibles diseños territoriales: uno que diferencia hubs de producción y de transformación industrial, y otro que los integra en unidades regionales funcionales. La decisión entre ambos dependerá del equilibrio deseado entre representatividad, articulación institucional y capacidad de coordinación.

Además, se propone una **ruta de implementación en tres fases** —alistamiento, instalación y operación— que permite combinar legitimidad, aprendizaje colectivo y resultados concretos. Se presta especial atención a la sostenibilidad financiera desde el diseño, así como a mecanismos inclusivos de representación, monitoreo participativo y rendición de cuentas.

[2] *Personaes* son representaciones arquetípicas de usuarios que se construyen a partir de la investigación cualitativa. Es una herramienta clave de los procesos de diseño con “design thinking”.

Finalmente, el documento ofrece **recomendaciones estratégicas** para consolidar esta arquitectura de gobernanza, fortalecer la articulación institucional, garantizar la inclusión efectiva, y promover un modelo económico viable que trascienda los ciclos de la cooperación internacional.

Esta propuesta aspira a posicionar los ingredientes naturales no solo como un sector estratégico de la bioeconomía, sino como un motor de desarrollo inclusivo, sostenible y territorialmente arraigado.

# I. Contexto, antecedentes y metodología

## 1. Contexto y antecedentes

El programa **Colombia + Competitiva** es una iniciativa conjunta entre la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) y el gobierno colombiano, orientada a mejorar la competitividad del país y diversificar su economía. La Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico —**Swisscontact**— actúa como facilitador nacional del programa.

Desde su inicio en 2017, el programa ha desarrollado dos fases de cuatro años cada una, y dio inicio en 2025 a una tercera etapa de consolidación. Durante la segunda fase (2021–2024), Colombia + Competitiva priorizó el crecimiento verde e inclusivo, y promovió cadenas de valor sostenibles con potencial para generar ingresos, empleo y conservación territorial.

El programa se estructuró en dos grandes componentes:

- **Componente 1 – Reformas de política:** orientado a fortalecer el entorno institucional y normativo para la competitividad.

- **Componente 2 – Cadenas de valor sostenibles:** enfocado en acompañar sectores con alto potencial de desarrollo, como cafés especiales, cacao fino, turismo sostenible, construcción sostenible e ingredientes naturales.

En el marco del componente 2.2 de reformas sectoriales, en 2021 se elaboró la primera **Hoja de Ruta de ingredientes naturales**, con base en el análisis sistémico de mercado y la identificación de brechas de competitividad en los eslabones de la cadena orientados a cosmética, salud y alimentos. En 2025 y como parte del presente estudio, Fedesarrollo actualizó y profundizó la Hoja de Ruta de la cadena de ingredientes naturales.

Como parte del trabajo realizado por Swisscontact, en 2023, uno de los hitos clave fue el diseño y pilotaje de un **modelo de gobernanza sectorial**, desarrollado por la firma **Cluster Development**, basado en la teoría de iniciativas clúster. Este esfuerzo incluyó la estructuración de una estrategia de gobernanza, la caracterización de clústeres por especie y la promoción de espacios de coordinación territorial.

No obstante, los aprendizajes derivados de su implementación revelaron limitaciones tanto conceptuales como operativas. El presente documento busca proponer una nueva arquitectura funcional de gobernanza y busca consolidar una plataforma territorialmente arraigada, multisectorial y sostenida en reglas claras de inclusión, legitimidad y coordinación interinstitucional.

## 2. Objetivo general y específico

**Objetivo del estudio:**

Proponer un modelo de gobernanza efectivo para la cadena de ingredientes naturales partiendo del trabajo realizado en el marco del proyecto Bio In, con Cluster Development y Biointropic, en el marco del proceso de profundización y actualización de la Hoja de Ruta para la cadena que actualmente está desarrollando Fedesarrollo. Se enfatizará en la inclusión de actores locales y el análisis detallado de las dinámicas productivas, logísticas y de gobernanza ya existentes en la cadena.

**Objetivos específicos:**

2.1. Proponer un modelo de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales que:

- Incorpore un diagnóstico territorial mediante interacciones directas con los actores locales, visitas a campo y entrevistas con productores, asociaciones, empresas locales y demás eslabones de la cadena.
- Incluya todos los actores de la cadena, especialmente al eslabón primario (productores y asociaciones de productores), a las empresas locales, a la academia, a las universidades y a los centros de investigación pertinentes, así como al sector público en los niveles nacional, regional y local.
- Considere las relaciones e interacciones entre las aglomeraciones o clústeres regionales, con el nivel nacional.
- Integre otros territorios, especialmente las regiones en donde se despliega la producción primaria.
- Tenga en cuenta las estructuras de gobernanza ya existentes en la cadena, evaluando su funcionamiento y retos.
- Tenga en cuenta la complejidad de la cadena, en particular, el hecho de que se desempeña tanto en el ámbito productivo agropecuario, como el del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los productos no maderables

del bosque, así como el hecho de que se vincula con diferentes industrias tales como la de alimentos, cosmética y salud, entre otras.
- Considere experiencias internacionales.
- Considere modelos de gobernanza híbridos.
- Considere Factores Críticos de Éxito y barreras para su buen desempeño en el contexto colombiano.

2.2. Proponer los incentivos correctos y necesarios a los actores para la dinamización de la cadena y la sostenibilidad de la gobernanza en el mediano y largo plazos.

## 3. Metodología

La construcción del presente modelo de gobernanza se basó en una estrategia metodológica integral que combinó insumos cualitativos, revisión documental, análisis comparado, un taller de co-creación y ejercicios de validación participativa.

**1. Análisis cualitativo:**

Se realizaron **60 entrevistas semiestructuradas** con actores clave de la cadena de valor, incluyendo productores, transformadores, empresas, instituciones públicas, universidades, centros de investigación y entidades de cooperación. Además, se llevaron a cabo **dos visitas de campo** en los departamentos de **Caquetá y Putumayo**, lo que permitió observar directamente las dinámicas territoriales y las condiciones del entorno productivo.

Una primera lista de 20 actores a entrevistar fue definida conjuntamente con Swisscontact, SECO y el equipo del proyecto Frutos del Bosque durante la reunión de lanzamiento de la profundización y actualización de la hoja de ruta estratégica, realizada el 20 de febrero de 2025. En esta lista se procuró, por un lado, lograr una representación exhaustiva de los distintos tipos de actores que participan en la cadena y en el ecosistema, y por otro, capitalizar los contactos y relaciones ya establecidas.

La representatividad de la muestra se garantizó mediante tres criterios complementarios:

- **Diversificación de perfiles entrevistados**: se incluyeron actores de todos los eslabones de la cadena (productores, transformadores primarios, industriales, comercializadores), así como del ecosistema institucional (ministerios, agencias, centros de investigación, cooperación internacional, entre otros).

- **Cobertura territorial**: se incorporaron entrevistas y observaciones directas en distintas regiones con relevancia en la cadena.

- **Saturación teórica**: se aplicó la técnica de bola de nieve para expandir el mapeo de actores hasta alcanzar un punto de repetición, lo que permitió consolidar una muestra robusta y validada empíricamente del ecosistema.

Finalmente, los insumos recogidos fueron sistematizados en *personaes*, los cuales sirvieron como herramienta de validación durante el taller de co-creación, manteniendo así la centralidad de las voces del territorio en el diseño institucional final.

**Tabla 1: Actores de la cadena de ingredientes naturales de Colombia entrevistados para el presente estudio**

| Entidad | Nombres y apellidos | Cargo |
|---|---|---|
| Proplab- Caquetá | Orlando Ramírez | Miembro de la Asociación |
| EMBAJADA UK | Luis Calzadilla | Director de Ciencia e Innovación |
| Swisscontact | Christian Betancourth | Especialista para ingredientes naturales |
| Swisscontact | Carlos Augusto Ospina | Coordinador Frutos del Bosque |
| SECO | Gabriel Cárdenas | EDA- Administrativo |
| ProBosques- GIZ | Viviana Zamora | Asesora Técnica Nacional |
| SIPPO | Amalia Vásquez | SIPPO Country Representative - Colombia |
| SECO | Fabel Daniela | SECO- Administrativo |
| ONUDI | Javier Díaz | Experto |
| Palladium | Luis Fernando Ríos | Director - Equipo de capital natural |
| Green Andina | Angélica Sánchez | Gerente General |
| Selvaceútica | Mabel Torres | Fundadora y experta en cosmética |
| Selva Nevada | Catalina Álvarez | Empresaria - helados y pulpas |
| Selvática | Alejandro Álvarez | Empresario - bebidas y tés |
| Natura | Alejandro Gutiérrez | Gerente de Sustentabilidad |
| Ecoflora | Sergio Arango Arcila | Gerente Cadenas de Suministro |
| SumaSacha | Carlos Palacio | Gerente |
| Dreembio | Susana Florentino | CEO de Dreembio - Spin off de la Universidad Javeriana |
| Agrosavia | Salvador Rojas | Investigador |
| Kahai | Camilo Jaramillo | Director |
| Corpocampo | Fabián Marín | Coordinador de Desarrollo de Proyectos |
| Kahai | Alberto Jaramillo | Director |
| ACBA | Ferney | Representante de la Asociación de productores de Belén de los Andaquíes |
| Experto | César Rey | Experto en Biodiversidad y Conservación |
| Biointropic | Camilo Mejía | Desarrollador de negocios |
| Minkadev | Diana Muñoz | Gerente de Proyectos |
| Huella Delta | Eliana Villota | Contratista ingredientes intermedios - fortalecimiento de capacidades |
| Experto | Gustavo Ferro | International Trade and Sustainable Development |
| Cluster Deveopment | Marc Pappel | Cofundador y CEO |

| | | |
|---|---|---|
| ANDI - Cámara de Cosméticos | Yeili Rangel | Directora Cámara de Cosméticos y Aseo |
| ANDI - Cámara de Alimentos | Juan Camilo Montes | Director Cámara de Alimentos |
| Asohofrucol | Álvaro Palacio | Director de la Asociación Hortofrutícola de Colombia |
| Fondo de inversión de impacto en Colombia | Confidencial por solicitud del entrevistado | Confidencial por solicitud del entrevistado |
| Fondo de Inversión Hummingbirds | Melina Gersberg | Impact officer - Biodiversidad - Soluciones basadas en la naturaleza |
| Instituto Humboldt | Felipe García Cardona | Gerente Centro de Economía y Finanzas de la Biodiversidad |
| Tropenbos | Carlos Rodríguez | Director |
| IAAP | William Klinger Brahan | Director |
| Centroamazonía | Marisol González | Directora de Operaciones de Centroamazonía |
| Agrosavia | Salvador Rojas | Investigador |
| Green Colibris | Polonia Forero | Gerente |
| MINAMBIENTE | Alejandro Bañol | Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles |
| Ministerio de Agricultura | Eudoro Castro Rodríguez | Profesional Especializado - Acuerdo de Competitividad Frutos Amazónicos |
| Ministerio de Comercio | Carla Portillo | Despacho del Viceministro de Comercio Exterior |
| Corporación Biocomercio Sostenible | Helena Grosso | Coordinadora de Proyectos |
| Amazon Conservation Team | Patricia Navarrete | Coordinadora - Proceso Fragua Churumbelos |
| Los Aragones | Luis Arango | Proveedor Ecoflora |
| Pro Colombia | Aura Pimiento | Gerencia de químicos y ciencias de la vida |
| Cámara de Comercio de Bogotá | Juanita Melo | Directora Clúster de Cosméticos |
| Cámara de Comercio de Putumayo | Decci Ibarra | Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Putumayo |
| Gobernación del Caquetá | José Darío Garzón | Asesor en la secretaría de Agricultura |
| Gobernación del Caquetá | Ana María Ruiz | Asesora en Cooperación internacional |
| Universidad de la Amazonía | Diego Armando Jiménez | Coordinador - Planta Agroindustrial Panelera Ernesto Celis Amorocho |
| Universidad de la Amazonía | Gelpup Cristhian | Coordinador Universidad de la Amazonía Puerto Asís |
| Universidad de la Amazonía | Diana Vargas | Docente Universidad de La Amazonía Puerto Asís – PhD |
| Universidad Distrital | René López | Docente |
| Universidad Nacional | Bibiana Vallejo | Docente |
| Yurayako | Wilmer | Vivero comunitario |
| Experto en cadenas productivas y comercio exterior | Carlos Federico Espinal | Consultor |
| Sacha Muiu | Marcela Riobamba | Presidente de la Asociación |
| Asoparaiso | Jesús | Presidente de la Asociación |
| **Total** | | **60** |

Fuente: Elaboración propia

**2. Revisión de literatura:**

La **revisión** teórica no estaba contemplada inicialmente, pero se volvió necesaria tras identificar una incompatibilidad entre el enfoque de iniciativa clúster que sustentaba el modelo de 2023 y el concepto de gobernanza de cadena de valor solicitado en este estudio.

Estas nociones provienen de tradiciones conceptuales distintas, por lo que se consideró necesario resituarlas en sus respectivos marcos teóricos. En particular, se consultaron los documentos de referencia más representativos para cada concepto:

- Iniciativa clúster: fundamentada en los estudios de Michael Porter, desarrollada en América Latina por autores como Francisco Alburquerque, y aplicada en la Unión Europea, donde se encuentran algunos de los principales casos de éxito. En este ámbito se destacan los trabajos de la Unión Europea y de regiones europeas, especialmente el documento *The Cluster Initiative Greenbook* (Sölvell, Lindqvist, Ketels).

- Cadena de valor: desarrollada a partir de Porter, pero profundizada en el ámbito académico por Gary Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon, cuyo trabajo *The Governance of Global Value Chains* (2005) constituye una referencia clave. Aunque existe una literatura extensa sobre este tema, en el contexto de la cooperación internacional el enfoque se operacionaliza principalmente mediante la metodología *ValueLinks 2.0* de la GIZ, que es la más reconocida. Complementariamente, se consideraron trabajos de instituciones internacionales como la FAO, que aportan lineamientos técnicos ampliamente aceptados para la formulación de cadenas de valor inclusivas y sostenibles.

La revisión permitió clarificar por qué el modelo desarrollado en 2023 por Cluster Development no satisfacía los requisitos de una gobernanza de cadena. El marco conceptual resultante orientó el diagnóstico del modelo previo, la construcción de criterios de evaluación y el diseño de la nueva propuesta de gobernanza.

**3. Análisis de experiencias nacionales e internacionales:**

Se estudiaron **seis casos comparativos**, incluyendo **dos experiencias nacionales:** el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos y ASOHOFRUCOL (el gremio hortofrutícola), así como **cuatro experiencias internacionales** en Ecuador, Perú y Brasil,

con el fin de identificar buenas prácticas, estructuras de gobernanza funcionales y aprendizajes relevantes para el contexto colombiano.

La selección se fundamentó en la necesidad de identificar modelos de gobernanza capaces de responder a la complejidad del sector de ingredientes naturales en Colombia, caracterizado por su naturaleza transversal (agropecuaria, forestal, industrial, científica y comercial) y su estado incipiente de estructuración.

Se priorizaron casos que ofrecieran respuestas contrastantes y complementarias, considerando su grado de formalización, tipo de liderazgo (público, privado, comunitario), enfoque territorial y articulación multinivel. La selección se estructuró de la siguiente forma:

**Casos nacionales:**

- **ASOHOFRUCOL (Asociación Hortifrutícola de Colombia):** un caso consolidado de gobernanza gremial liderado por el sector privado, con capacidad para articular cadenas multi-especie a nivel nacional. Su inclusión responde al interés por identificar estructuras replicables en contextos de diversidad de productos como el de ingredientes naturales.

- **Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos:** seleccionado por cuatro razones estratégicas:
    1. Los *Acuerdos de Competitividad* son el principal instrumento de política pública en Colombia para estructurar cadenas de valor.
    2. El *Acuerdo de Frutos Amazónicos* se encuentra en fase de lanzamiento, ofreciendo un *momentum* institucional alineado con este estudio.
    3. Al ser un elemento de gobernanza en consolidación, su análisis permite articularse con él y construir sobre lo avanzado.
    4. Representa un modelo de gobernanza liderado por el sector público, contrastante con el enfoque gremial de ASOHOFRUCOL.

**Casos internacionales:**

Esta selección respondió tanto a una solicitud explícita de Swisscontact como a hallazgos emergentes del proceso investigativo.

- **Brasil – Cadena de Açaí:** caso de éxito comercial en ingredientes amazónicos, con fuerte liderazgo empresarial y orientación a mercados internacionales. Ofrece lecciones sobre escalamiento y riesgos socioambientales.

- **Brasil – Productos No Maderables del Bosque Amazónico:** incluido a partir de hallazgos en campo, este modelo se originó como una estrategia ambiental de conservación y lucha contra la deforestación, que luego integró dinámicas de valorización comercial del bosque.

- **Perú – Biocomercio y Plantas Medicinales:** destaca por su gobernanza multinivel, marcos normativos robustos (ABS, Protocolo de Nagoya) y una política nacional de bioeconomía con enfoque en inclusión, sostenibilidad y posicionamiento internacional.

- **Ecuador – Aceites Esenciales y Cosmética Natural:** elegido por su similitud con Colombia en términos de biodiversidad y desafíos institucionales. Representa un modelo de gobernanza comunitaria e intercultural articulado a través de ONG y cooperación internacional.

Esta selección no buscaba exhaustividad, sino diversidad representativa y relevancia operativa para el caso colombiano, a partir de un análisis exploratorio amplio, pero no sistemático.

Estos seis casos permitieron construir un análisis comparativo que ilustra la diversidad de estrategias de coordinación, tipos de liderazgo, niveles de institucionalización y resultados en inclusión, sostenibilidad y competitividad, aportando insumos directos para el diseño del modelo colombiano.

**4. Taller de co-construcción:**

El 27 de mayo de 2025 se realizó un **taller participativo** con los actores de SECO, Swisscontact y el proyecto Frutos del Bosque para prototipar diferentes modelos de gobernanza e innovar con base en los modelos existentes.

**5. Taller de validación**

El 4 de junio de 2025 se realizó un taller participativo con los actores de SECO, Swisscontact y el proyecto Frutos del Bosque con el fin de validar los prototipos de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales propuestos por Fedesarrollo.

# II. Marco Teórico: Iniciativa Clúster vs. Gobernanza de cadena

## 1. Iniciativa clúster

### a. Definición y fundamentos teóricos

Las iniciativas clúster son **intervenciones organizadas**, impulsadas usualmente desde el sector público, gremial o mediante alianzas público-privadas, que buscan fortalecer clústeres existentes o emergentes en un territorio determinado. Su objetivo principal es **mejorar la colaboración entre actores económicos, fomentar el desarrollo de proyectos conjuntos** (investigación y desarrollo, formación, internacionalización) y **construir capacidades colectivas que mejoren la competitividad territorial**.

**Una iniciativa clúster se diferencia de un clúster como fenómeno espontáneo.** Mientras que el clúster puede surgir de forma natural a partir de una concentración geográfica de empresas interrelacionadas, **la iniciativa clúster constituye una intervención estructurada, con liderazgo, recursos y objetivos definidos** *(ver Tabla 1)*.

Desde el punto de vista teórico, las iniciativas clúster encuentran sustento en varios modelos académicos:

- **Michael Porter**[3] define los clústeres como concentraciones geográficas de empresas interconectadas, instituciones y proveedores que compiten y cooperan. Su enfoque destaca la importancia de la innovación, la especialización y las sinergias territoriales. Es la base clásica para justificar el enfoque territorial.

- **Francisco Alburquerque**[4] adapta la teoría de Porter al contexto latinoamericano, promoviendo los clústeres como herramientas para el desarrollo territorial inclusivo en regiones rezagadas, sobre todo desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL- en donde se ha aplicado el enfoque clúster a las políticas industriales y de desarrollo territorial en América Latina[5], enfatizando la institucionalidad y la cooperación público-privada.

[3] Porter, 1990, *The competitive advantages of Nations*
[4] Albuquerque, 2004, *El enfoque del Desarrollo Económico Local*
[5] Albuquerque, 2004, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*

- **Cooke[6], Lundvall[7] y Asheim** destacan el territorio como un sistema de aprendizaje colectivo, donde la co-innovación entre empresas, universidades y centros de I+D es esencial. Este enfoque subraya la gobernanza colaborativa.

- **European Cluster Observatory[8] y ACCIÓ[9] (Agència per la Competitivitat de l'Empresa, Generalitat de Catalunya)** aportan una metodología basada en la especialización inteligente y el impulso a clústeres como plataformas de política industrial local.

Estos enfoques coinciden en concebir los clústeres, no solo como aglomeraciones físicas de empresas, sino como **ecosistemas colaborativos** dotados de gobernanza, capacidades colectivas y potencial de innovación. La iniciativa clúster es, en ese sentido, un **instrumento de acción estratégica** para transformar esas concentraciones en motores de **desarrollo económico territorial**.

[6] Cooke, Asheim, 2009, *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*
[7] Lundvall, 2003, *Industrial Clusters and Competence Building in the era of Globalizing Learning Economy*
[8] https://www.clustercollaboration.eu/
[9] Hernández Gascón, Pezzi, Soy i Casals, 2010, *Clusters y Competitividad : el caso de Cataluña*

**Tabla 2: Diferencias entre fenómeno Clúster e Iniciativa Clúster**

| FENÓMENO CLÚSTER | INICIATIVA CLÚSTER |
|---|---|
| Realidad económica territorial espontánea: Un conjunto de empresas interconectadas, proveedores especializados, empresas relacionadas e instituciones asociadas alrededor de una actividad económica en particular. | Intervención organizada para fortalecer un clúster: mecanismo de articulación de actores públicos y privados de un clúster, con el propósito de promover el desarrollo económico de una región y el mejoramiento de la capacidad de las empresas para competir y cooperar. |
| Puede carecer de coordinación formal: No necesariamente requiere una estructura formal o gestión centralizada. | Requiere estructura, liderazgo y recursos: organización clara, liderazgo efectivo y recursos financieros. |
| Es un fenómeno observable, se puede analizar: Se pueden estudiar sus características, patrones y resultados. | Se gestiona: Implica la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de un plan de acción estratégico. |

*Fuente: Elaboración propria basada en literatura de referencia*[10]

Finalmente, desde una perspectiva académica consolidada, la iniciativa clúster se puede definir de la siguiente manera:

> *"Una iniciativa clúster es un esfuerzo organizado para aumentar el crecimiento y la competitividad de una aglomeración productiva dentro de una región, involucrando a las empresas del clúster, al gobierno y/o a la comunidad de investigación. Su propósito es mejorar la competitividad colectiva mediante proyectos conjuntos en áreas como innovación, formación, comercialización e internacionalización y operan como plataformas de coordinación que buscan crear externalidades positivas y fortalecer vínculos entre actores en un entorno geográfico determinado"*[11].

## b. Componentes y condiciones habilitantes en una iniciativa clúster

El **funcionamiento eficaz de una iniciativa clúster** depende de la presencia de **ciertos componentes clave** que permiten **estructurar, coordinar y sostener** las acciones

[10] Sölvell, Lindqvist & Ketels, 2003, *The Cluster Iniciative Greenbook;* Confecámaras *Cartilla ABC de las iniciativas Clústers en Colombia*; Paton, Bercovich, Barroeta, 2018, *Clústeres y políticas de clúster: oportunidades de colaboración entre la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC)*
[11] Sölvell, Lindqvist & Ketels, 2003, *The Cluster Iniciative Greenbook*

colectivas. Estos elementos habilitantes son fundamentales para generar una dinámica colaborativa que derive en mejoras competitivas sostenidas:

**Tabla 3: Componentes de una iniciativa clúster**

| COMPONENTE | FUNCIÓN |
|---|---|
| **Objetivo estratégico común** | Detectar retos compartidos y oportunidades (innovación, internacionalización, formación). |
| **Grupo núcleo de empresas** | Conformado por empresas tractoras y PYMES del mismo sector o cadena productiva. |
| **Instituciones de apoyo** | Incluye universidades, centros tecnológicos, cámaras de comercio y entidades públicas. |
| **Facilitador o coordinador** | Entidad neutral que organiza, media y articula las acciones. |
| **Agenda de trabajo o plan de acción** | Proyectos colaborativos definidos entre los participantes. |

*Fuente: Elaboración propria basada en literatura de referencia*[12]

Estos elementos deben estar acompañados de **mecanismos de seguimiento, evaluación de resultados y espacios regulares de interacción** entre los actores. La calidad de la facilitación, la claridad del plan de acción y el grado de compromiso del grupo núcleo determinan en gran medida el éxito de una iniciativa clúster.

### c. Casos de aplicación

Las iniciativas clúster han sido aplicadas en diversas regiones con enfoques adaptados a las condiciones locales. A continuación, se presentan algunos ejemplos ilustrativos:

- **Beauty Cluster de Barcelona (España):** Asociación privada fundada en 2014 que agrupa a más de 240 entidades del sector belleza para impulsar la competitividad mediante innovación, formación e internacionalización. Coordinado por su Junta Directiva, promueve sostenibilidad y transformación digital. Cuenta con el sello

[12] Sölvell, Lindqvist & Ketels, 2003, *The Cluster Iniciative Greenbook;* Confecámaras *Cartilla ABC de las iniciativas Clústers en Colombia*; Paton, Bercovich, Barroeta, 2018, *Clústeres y políticas de clúster: oportunidades de colaboración entre la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC)*

europeo Gold Label, que certifica la excelencia en gestión de clústeres a nivel internacional.

- **Clúster Cosmético y Bienestar de Bogotá (Colombia)**: Plataforma pública–privada impulsada y coordinada por la Cámara de Comercio de Bogotá, que agrupa empresas dedicadas a la producción de maquillaje, perfumería, higiene personal y cuidado de manos. Su programa de competitividad promueve la internacionalización del sector y el uso de ingredientes naturales en los productos. Además, fomenta formación, encuentros de negocios y servicios de apoyo a la calidad para fortalecer a la industria local

- **Clúster Agroalimentario de Querétaro (México)**: Modelo de articulación público-privada que fortalece la competitividad de la cadena agroalimentaria regional mediante formación, tecnología y acceso a mercados.

Estos casos reflejan cómo las iniciativas clúster pueden adaptarse a distintos sectores y territorios, manteniendo como eje común la colaboración estratégica, la articulación institucional y la generación de valor agregado local.

## 2. Gobernanza de cadenas de valor

### a. Definición y fundamentos teóricos

La gobernanza de cadenas de valor es **una noción central en la literatura sobre desarrollo económico inclusivo**. Su origen puede rastrearse en los trabajos de Michael Porter[13] sobre competitividad y de Gary Gereffi sobre cadenas globales de valor[14], quienes propusieron marcos teóricos para analizar y mejorar las relaciones entre actores dentro de un sistema productivo. Estas ideas han sido posteriormente sistematizadas en herramientas metodológicas como el manual ValueLinks[15], desarrollado por la GIZ (Cooperación Alemana), con el objetivo de fomentar cadenas de valor sostenibles en países en desarrollo.

El análisis de **cadenas de valor parte de una doble definición funcional y organizativa**:

Una cadena de valor es:

[13] Porter, 1986, *Competitive Advantage*
[14] Gereffi, 2005, *The Governance of Global Value Chains*
[15] Springer-Heinze, 2018, *ValueLinks 2.0 Manual on Sustainable Value Chain Development*

- *“Una secuencia de operaciones empresariales relacionadas (funciones), que va desde el suministro de insumos específicos hasta la producción primaria, transformación, comercialización y venta final del producto al consumidor.”*

- *“Un conjunto de empresas (operadores) que realizan dichas funciones: productores, procesadores, comerciantes y distribuidores. Estas empresas están conectadas por transacciones sucesivas a lo largo de la cadena.”*[16]

La gobernanza, dentro de este marco, se entiende como:

> *"El establecimiento, monitoreo y cumplimiento de normas y reglas mediante las cuales los actores de una colectividad gestionan sus asuntos comunes. Esta colectividad puede ser una cadena de valor o una comunidad local, nacional o global con un objetivo compartido. Las formas básicas de gobernanza incluyen mercados, redes y jerarquías"*[17].

En este sentido, **la gobernanza de cadenas de valor** se refiere específicamente al **conjunto de mecanismos que permiten coordinar acciones entre los distintos eslabones productivos y comerciales**:

> *"Una gobernanza de cadena es el **conjunto de normas, mecanismos y procesos** mediante los cuales **los actores de una cadena de valor** – desde la producción hasta la comercialización – **coordinan sus acciones, toman decisiones colectivas y gestionan asuntos comunes**, como la calidad, la trazabilidad, el reparto de los beneficios o la sostenibilidad. Puede adoptar formas diversas (como redes o jerarquías), y es esencial para **alinear intereses, reducir asimetrías de poder y lograr objetivos compartidos**, especialmente en cadenas con múltiples niveles y actores heterogéneos"*[18].

Esta definición enfatiza la dimensión institucional de las gobernanzas de cadenas de valor, subrayando que su eficacia no depende solamente de los flujos materiales o comerciales, sino también de la calidad de sus mecanismos de coordinación y del grado de inclusión de todos los eslabones productivos.

[16] IBID
[17] IBID
[18] Springer-Heinze, 2018, *ValueLinks 2.0 Manual on Sustainable Value Chain Development*

## b. Tipologías de gobernanzas de cadenas de valor

**El enfoque de las cadenas de valor reconoce que no todas las relaciones entre los actores son iguales:** existen distintos tipos de gobernanza que reflejan el grado de control, dependencia y colaboración entre los eslabones. Gary Gereffi y sus colaboradores han desarrollado una tipología ampliamente utilizada, la cual ha sido adaptada en el marco de la metodología ValueLinks de la GIZ.

Las tipologías se estructuran en función del nivel de poder y de coordinación existente entre los actores:

**Tabla 4: Tipos de gobernanzas de cadenas de valor**

| TIPO DE GOBERNANZA | CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES | EJEMPLO |
|---|---|---|
| Mercado | Relaciones abiertas y transacciones puntuales. Bajo poder de control entre actores. | Venta directa de productos frescos en ferias locales. |
| Modular | El proveedor adapta su producción a especificaciones del cliente, sin intervención directa. | Exportación de aceites esenciales con normas técnicas claras. |
| Relacional | Alta interdependencia, confianza y aprendizaje mutuo. Coordinación basada en la relación. | Cooperativas locales con alianzas de ONG o empresas responsables. |
| Cautiva | Un actor dominante dicta condiciones estrictas. Alta dependencia del proveedor. | Empresa internacional controla calidad, volumen y empaque. |
| Jerárquica | Integración vertical. Una empresa coordina toda la cadena. | Multinacional controla desde la producción hasta la exportación. |

*Fuente: ValueLinks 2.0 Manual on Sustainable Value Chain Development*

Esta tipología permite analizar en **dónde están los focos de poder en la cadena, cómo se toman las decisiones y qué tipo de relaciones existen entre los eslabones**. Además, ofrece pistas para diseñar estrategias de intervención que promuevan una mayor equidad y sostenibilidad en la gobernanza de las cadenas.

**Cada tipo de gobernanza tiene implicaciones distintas para el diseño institucional de una cadena de valor.** Por ejemplo, en cadenas jerárquicas o cautivas, es necesario desarrollar mecanismos regulatorios y de protección para actores con menor poder negociador, mientras que en modelos relacionales se puede apostar por fortalecer la

confianza, la transparencia y el aprendizaje compartido. Las cadenas de tipo modular requieren el fortalecimiento de capacidades técnicas y el cumplimiento de estándares, y las de tipo mercado, una mejora en la articulación comercial. Comprender el tipo de gobernanza existente permite orientar adecuadamente las intervenciones, definir las reglas de coordinación, y establecer estructuras de participación inclusivas que respondan a los desafíos específicos de cada eslabón.

### c. Factores críticos de éxito de una cadena de valor

La eficacia de una cadena de valor no depende únicamente de su estructura o de la tipología de su gobernanza, sino también de ciertos factores que determinan su sostenibilidad económica, social y ambiental.

La metodología ValueLinks identifica cinco dimensiones clave que deben ser consideradas para evaluar el funcionamiento y orientar el fortalecimiento de una cadena:

1. **Impacto económico:** La cadena debe generar ingresos estables y crecientes, especialmente para los eslabones más vulnerables. Esto implica acceso a mercados dinámicos, aumento de la productividad y mejora de las condiciones de vida.

2. **Sostenibilidad ambiental:** Las actividades productivas deben respetar los principios de uso responsable de los recursos naturales, conservar la biodiversidad y minimizar los impactos negativos sobre el entorno. La adopción de prácticas agroecológicas y certificaciones ambientales es un elemento clave.

3. **Gobernanza efectiva:** Una buena gobernanza requiere articulación clara entre actores públicos, privados y comunitarios, con mecanismos de toma de decisiones transparentes, reglas compartidas, y espacios de resolución de conflictos. La participación real de todos los eslabones es central.

4. **Valor agregado e innovación:** Las cadenas exitosas promueven la transformación local de productos, la diferenciación mediante calidad, marca o certificaciones, e integran saberes tradicionales con conocimiento técnico o tecnológico.

5. **Inclusión social y equidad:** Se refiere a la participación activa de mujeres, jóvenes, comunidades étnicas y actores tradicionalmente excluidos. La equidad implica también mecanismos para el reparto justo de beneficios, el reconocimiento de conocimientos ancestrales y la formalización de actores de base.

Estos factores permiten no solo evaluar el desempeño de una cadena, sino también definir estrategias de intervención orientadas al desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

No obstante, en contextos como el latinoamericano, diversos estudios han evidenciado la existencia de otros factores críticos que deben ser abordados desde el diseño de la gobernanza para garantizar su eficiencia y sostenibilidad a largo plazo.

En particular, se identifican cuatro desafíos estructurales:

**1. Resistencia de actores tradicionales a ceder poder:**

Este fenómeno puede obstaculizar seriamente los procesos de toma de decisiones inclusivos. Desde el marco conceptual de las cadenas globales de valor, la gobernanza se entiende como el conjunto de relaciones de autoridad que regulan cómo fluyen los recursos financieros, humanos y materiales a lo largo de la cadena. Esta definición pone en el centro del análisis las relaciones de poder, y evidencia que la inclusión efectiva no puede lograrse sin rediseñar los mecanismos de coordinación y decisión.

Trienekens[19] sugiere que superar estas asimetrías requiere intervenciones estructurales que transformen las posiciones relativas de los actores dentro de la cadena. En particular, se destacan tres estrategias clave:

- **Fortalecer las capacidades de los proveedores primarios**, de modo que puedan pasar de ser simples proveedores de commodities a actores especializados, capaces de entregar productos diferenciados o servicios específicos. Este proceso de *de-commoditización* les permite aumentar su valor estratégico dentro de la cadena y reducir su dependencia frente a compradores dominantes.

- **Promover relaciones horizontales**, a través de asociaciones o cooperativas de productores. Estas estructuras no solo permiten acumular volumen y compartir costos de transacción, sino que también refuerzan el poder de negociación colectivo frente a actores aguas abajo. Como señala el autor, este tipo de organización beneficia incluso a los compradores, al reducir sus costos de coordinación.

[19] Trienekens, J. H. (2011). Agricultural value chains in developing countries: A framework for analysis. *International Food and Agribusiness Management Review*, 14(2), 51–82)

- **Reducir las asimetrías de información**, mediante el uso de tecnologías simples y adaptadas —como teléfonos móviles— que ya han demostrado eficacia en facilitar el acceso de los productores a información de mercado y oportunidades de venta en tiempo real. Esto puede complementarse con contratos a largo plazo o esquemas de certificación que ofrezcan mayor previsibilidad a los eslabones más vulnerables.

Si bien estas estrategias no eliminan por sí solas las relaciones de dependencia estructural, sí establecen las condiciones para una gobernanza más equilibrada, basada en capacidades reales de negociación. En el diseño institucional propuesto en este informe, estas acciones deben traducirse en mecanismos de participación vinculante, incentivos económicos compartidos y criterios claros de representatividad legítima en los espacios de decisión multiactor.

**2. Dependencia de financiamiento externo:**

Un obstáculo recurrente en la implementación de mecanismos de gobernanza es la fragilidad institucional que se manifiesta cuando desaparece el apoyo financiero de los proyectos de cooperación. La creación de estructuras duraderas exige más que un diseño técnico sólido: requiere legitimidad entre los actores, autonomía operativa y viabilidad financiera a largo plazo.

Elinor Ostrom[20], en su análisis sobre la gestión colectiva de recursos comunes, identifica una serie de principios que permiten distinguir las organizaciones sostenibles de aquellas que colapsan al retirarse el apoyo externo. Entre ellos destacan:

- Reglas claras y localmente adaptadas sobre el uso de los recursos.
- Mecanismos internos de monitoreo y sanción, que fortalecen la rendición de cuentas.
- Capacidad de modificar colectivamente las reglas institucionales.
- Y, de forma clave, la existencia de **recursos financieros propios o generados por los propios actores**, que aseguren la continuidad de funciones básicas sin depender exclusivamente de fondos externos.

[20] Ostrom, E. (2009). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press

Aplicado a las cadenas de valor, esto implica establecer modelos de gobernanza con fuentes de financiamiento autónomas o mixtas (cuotas, reinversión de márgenes, aportes públicos o privados), y definir roles y responsabilidades de manera participativa. La sostenibilidad no es un atributo estático, sino una capacidad de adaptación institucional que solo puede consolidarse cuando los actores se apropian del modelo y cuentan con los medios para sostenerlo.

**3. Dificultades para garantizar trazabilidad y transparencia:**

La trazabilidad y la transparencia son pilares fundamentales para generar confianza entre los actores, facilitar la articulación multiescalar y acceder a mercados más exigentes. En contextos con alta informalidad, estructuras fragmentadas y capacidades técnicas desiguales —como es habitual en América Latina— este reto se intensifica.

Trienekens[21] señala que los altos niveles de incertidumbre y las barreras de monitoreo en países en desarrollo se deben a infraestructuras físicas e institucionales precarias, asimetrías de información y escasa estandarización. Para enfrentar estas limitaciones, propone:

- Uso de tecnologías accesibles como los teléfonos móviles para compartir información de mercado.
- Introducción de contratos a largo plazo y esquemas de certificación para fortalecer la articulación productiva.

En la misma línea, Ketels y Sölvell[22], al estudiar clústeres de innovación en Europa Central y del Este, muestran cómo **infraestructuras digitales compartidas —bases de datos, plataformas de monitoreo, sistemas de registro abierto— mejoran la coordinación entre empresas y refuerzan la transparencia en entornos institucionales débiles**. Aunque los autores no analizan directamente tecnologías como blockchain, los principios que fundamentan su uso —registro distribuido, trazabilidad verificable, integridad de la información— se alinean con las necesidades de cadenas altamente informales. Por tanto, el diseño de soluciones digitales adaptadas a actores de base (recolectores, cooperativas, pequeños transformadores) puede replicar estos efectos: mayor confianza, legitimidad y eficiencia coordinativa.

[21] Trienekens, J. H. (2011). Agricultural value chains in developing countries: A framework for analysis. *International Food and Agribusiness Management Review*, 14(2), 51–82)
[22] Ketels, C., & Sölvell, Ö. (2006). Innovation clusters in the 10 new member states of the European Union. *Europe INNOVA Paper No. 1*, European Commission

**4. Inclusión limitada de actores primarios:**

La equidad en las cadenas de valor no puede reducirse a la representación simbólica de los actores de base. La evidencia empírica indica que, incluso cuando estos participan formalmente en espacios de gobernanza, persisten **asimetrías en el acceso a información, capacidades de negociación y poder real de decisión**.

Ponte y Sturgeon[23] muestran que las cadenas globales tienden a consolidar relaciones jerárquicas en las que los pequeños proveedores quedan subordinados a exigencias impuestas por actores más poderosos, lo que refuerza una forma de gobernanza "cautiva". Para contrarrestar estas dinámicas, los autores recomiendan **estrategias de upgrading** orientadas a:

- Fortalecer competencias técnicas y organizativas.
- Crear estructuras colectivas de comercialización.
- Desarrollar sistemas de información accesibles.

En esta misma línea, la UNCTAD[24] subraya que integrar efectivamente a las pymes de países en desarrollo en cadenas globales requiere **servicios de apoyo especializados**, diseñados desde las necesidades reales de los actores primarios: capacitación, inteligencia de mercado, asistencia técnica, etc.

Por ello, el diseño de modelos de gobernanza inclusivos debe establecer **condiciones habilitantes que reduzcan las asimetrías estructurales**. Esto incluye acceso a formación, representación legítima, mecanismos de participación vinculante y servicios de acompañamiento continuo. Solo así puede garantizarse que la inclusión sea sustantiva, no simbólica.

Estos factores críticos de éxito —tanto los sistematizados por la metodología ValueLinks como los desafíos adicionales documentados en contextos latinoamericanos— constituyen una base analítica esencial para orientar el diseño de modelos de gobernanza de cadena más efectivos, inclusivos y sostenibles. Incorporarlos desde las etapas iniciales del diseño institucional permite no solo evaluar el desempeño actual de una cadena, sino también anticipar los riesgos que podrían comprometer su consolidación a largo plazo. En los capítulos siguientes, estos principios estructurales

[23] Ponte, S., & Sturgeon, T. (2014). Explaining governance in global value chains: A modular theory-building effort. *Review of International Political Economy*, 21(1), 195–223
[24] UNCTAD. (2010). *Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains*. United Nations Conference on Trade and Development

servirán como referencia para identificar brechas específicas en el caso analizado y para formular recomendaciones que fortalezcan la transición hacia una gobernanza territorial adaptada al sector de ingredientes naturales.

### d. Casos de aplicación

La aplicación de los enfoques de gobernanza de cadena de valor ha sido documentada en numerosos contextos, especialmente en países en desarrollo. A continuación, se presentan tres ejemplos representativos que ilustran cómo se han implementado prácticas exitosas en diferentes sectores y regiones:

**1. Castaña amazónica en Bolivia**

- **Impacto económico:** Más de 20,000 personas viven de esta cadena en los departamentos de Pando y Beni.
- **Gobernanza:** Cooperativas y asociaciones comunitarias bien organizadas, con estructuras participativas.
- **Sostenibilidad:** Recolección no extractiva de frutos, lo cual protege los bosques.
- **Apoyo institucional:** Participación activa de entidades como FAO, BID y ONGs internacionales.

Este caso es considerado uno de los más exitosos a nivel mundial en términos de inclusión, sostenibilidad y acceso a mercados internacionales, manteniendo un fuerte vínculo con el territorio y las comunidades locales.

**2. Karité (Shea) en África Occidental (Ghana, Burkina Faso, Mali)**

- **Impacto económico:** Miles de mujeres organizadas en cooperativas participan en la recolección y transformación del karité.
- **Mercado global:** El producto se exporta a la industria cosmética internacional (L'Oréal, Body Shop).
- **Gobernanza:** Red de mujeres productoras con apoyo de ONGs, gobiernos y compradores responsables.

Este modelo representa un ejemplo emblemático de cadena de valor con enfoque de género, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

## 3. De iniciativa clúster a gobernanza de cadena

### a. Marco teórico: ¿Cómo pasar de una iniciativa clúster a una gobernanza de cadena?

La iniciativa clúster y la gobernanza de cadena de valor provienen de tradiciones conceptuales distintas, aunque ambas persiguen objetivos complementarios. Mientras que la **iniciativa clúster busca fomentar la colaboración horizontal en un territorio** específico entre actores que comparten proximidad geográfica, **la gobernanza de cadena se enfoca en la coordinación vertical de eslabones** que pueden estar dispersos territorialmente pero que están unidos por un flujo productivo común.

**Tabla 5: Diferencias clave entre ambos enfoques**

| ELEMENTO | INICIATIVA CLÚSTER | GOBERNANZA DE CADENA DE VALOR |
|---|---|---|
| **Origen conceptual** | Desarrollo regional e innovación territorial | Cadenas globales de valor / desarrollo económico inclusivo |
| **Enfoque** | Colaboración horizontal entre actores territoriales | Coordinación vertical entre eslabones de una cadena |
| **Escala** | Local o regional | Local, nacional e internacional |
| **Lógica de acción** | Proyectos colaborativos y sinergias locales | Reglas, trazabilidad y reparto de beneficios a lo largo de la cadena |
| **Actores clave** | Empresas, centros de I+D, universidades, gobiernos locales | Productores, transformadores, comercializadores, certificadoras |

*Fuente: Elaboración propia*

No obstante, una iniciativa clúster puede transformarse en una estructura de gobernanza de cadena si logra:

1. **Ampliar su alcance funcional** para incluir a todos los eslabones de la cadena (producción, transformación, comercialización).
2. **Establecer mecanismos formales de coordinación** entre actores diversos, con reglas claras y estructuras institucionales sostenibles.
3. **Asegurar la representación legítima** de los actores primarios y territoriales (como recolectores, comunidades campesinas, mujeres, pueblos indígenas).

4. **Conectar dinámicas locales con mercados nacionales o internacionales**, fortaleciendo la trazabilidad, la articulación logística y la especialización productiva.

**Tabla 6: Condiciones necesarias para esta evolución**

| CONDICIÓN | FUNDAMENTO TEÓRICO | IMPLICACIÓN PRÁCTICA |
|---|---|---|
| **Cobertura funcional de toda la cadena** | Gereffi et al., 2005; ValueLinks (GIZ) | Asegurarse que las acciones abarcan todos los eslabones de la cadena |
| **Mecanismos formales de representación, coordinación y toma de decisiones** | FAO (2014); Alburquerque (2004) | Crear estructuras con roles, normas de decisión, rendición de cuentas y seguimiento, para lograr sostenibilidad institutional. |
| **Inclusión de actores primarios y territoriales** | UNCTAD (2010); BID (2016) | Garantiza la participación efectiva de los actores más invisibilizados de la cadena como recolectores, pequeños productores, comunidades indígenas etc. |
| **Articulación multiescalar del flujo de valor** | Ketels & Sölvell (2006); ACCIÓ | Vincular el territorio con los mercados, mediante trazabilidad y estándares adecuados. |

*Fuente: Elaboración propria*

Así, pasar de un enfoque clúster a uno de gobernanza de cadena territorializada implica rediseñar las estructuras existentes para asegurar una mayor equidad, sostenibilidad e impacto territorial real.

## b. Diagnóstico de brechas del modelo de Cluster Development para una transición hacia una gobernanza de cadena

**El modelo propuesto por Cluster Development** presenta algunas fortalezas clave que constituyen una base útil para una posible transición hacia una gobernanza de cadena más robusta. Entre ellas, destacan **la existencia de una articulación inicial entre actores del sector**, un **enfoque estructurado en proyectos de** innovación, exportación y calidad, así como **dinámicas de colaboración público-privada** en el nivel meso.

Sin embargo, también se observan brechas significativas que limitan su capacidad para evolucionar hacia una verdadera gobernanza de cadena de valor.

En primer lugar, la cobertura de eslabones es parcial: **el modelo se concentra en actores transformadores y comercializadores, dejando fuera a los eslabones primarios, que sólo participan marginalmente**.

En segundo lugar, **no existen mecanismos formales de coordinación y toma de decisiones:** aunque existen instancias de trabajo como grupos o mesas, no hay estructuras vinculantes ni reglas claras de representación. A esto se suma **una representación insuficiente de actores primarios y territoriales**.

Por último, si bien el modelo cubre la articulación del flujo de valor más allá del territorio, lo hace desde un enfoque eminentemente competitivo, sin integrar plenamente las capacidades ni las dinámicas del territorio de origen (Ver tabla 6).

El modelo, a pesar de que **cumple con algunos criterios básicos de una gobernanza de cadena**, **no alcanza a configurar una gobernanza de cadena integral.**

**Tabla 7: Evaluación de brechas del modelo de Cluster Development con respecto a los criterios de gobernanza de cadena**

| CONDICIÓN | EVALUACIÓN | BRECHAS IDENTIFICADAS |
|---|---|---|
| **Cubrir a todos los eslabones de la cadena** | **Parcial** | El modelo de CD se enfoca principalmente en actores transformadores y comercializadores; los eslabones primarios no están incluidos (sólo como actores en el grupo de trabajo de proveeduría) |
| **Mecanismos formales de representación, coordinación y toma de decisiones** | **Débil** | Existen instancias de trabajo (grupos, mesas) pero no hay estructura formal de toma de decisiones vinculantes, ni normas claras de representación. |
| **Representación legítima de actores primarios y territoriales** | **Débil** | No hay mecanismos específicos para garantizar la inclusión de los actores más invisibilizados. Participa quien puede, no quien debe estar. |
| | **Parcial** | El enfoque es territorial y competitivo, pero no prevee discusiones entre actores |

| | | |
|---|---|---|
| **Articulación del flujo del producto y del valor más allá del territorio** | | más allá de los territorios para permitir conectar el producto con los mercados nacionales e internacionales |

*Fuente: Elaboración propria a partir del documento "Informe: Modelo de gobernanza en implementación y funcionamiento de la Red Nacional de Empresas de Ingredientes Naturales" de Cluster Development y el marco teórico desarrollado en la sección II.3.a del presente documento*

Adicionalmente, según la metodología ValueLinks, una gobernanza de cadena de valor debe también velar por tres principios transversales fundamentales: la transparencia, la equidad y la sostenibilidad. La propuesta de Cluster Development, aunque los menciona como valores, presenta debilidades en su implementación concreta.

En cuanto a la **transparencia**, se reconoce su importancia, pero no se han establecido herramientas formales ni mecanismos verificables para garantizarla. En términos de **equidad**, no existe un enfoque distributivo claro ni mecanismos para corregir asimetrías de poder: no se proponen precios justos, beneficios compartidos ni medidas compensatorias. Finalmente, la **sostenibilidad** es un principio declarado, pero carece de instrumentos operativos que aseguren su implementación efectiva en el territorio.

**Tabla 8: Evaluación de brechas del modelo de Cluster Development con respecto a los criterios complementarios de gobernanza de cadena**

| CONDICIÓN | EVALUACIÓN | BRECHAS IDENTIFICADAS |
|---|---|---|
| **Transparencia** | **Parcial** | Se reconoce el valor de la transparencia, pero no se establecen herramientas formales ni mecanismos verificables |
| **Equidad** | **Débil** | No hay un enfoque de equidad distributiva y de poder. No hay propuestas de precios justos, beneficios compartidos, ni mecanismos compensatorios. |
| **Sostenibilidad** | **Débil** | Aunque la sostenibilidad es un principio declarado, no se operacionaliza con instrumentos específicos. |

*Fuente: Elaboración propria a partir del documento "Informe: Modelo de gobernanza en implementación y funcionamiento de la Red Nacional de Empresas de Ingredientes Naturales" de Cluster Development y el marco teórico desarrollado en la sección II.3.a del presente documento*

Este análisis de brechas permite identificar áreas críticas a fortalecer si se desea construir una gobernanza de cadena territorializada, inclusiva y sostenible.

Estas brechas no solo representan vacíos técnicos o institucionales, sino que pueden comprometer la viabilidad misma del modelo en el mediano plazo. La falta de mecanismos de representación legítima, por ejemplo, debilita la apropiación territorial y puede derivar en conflictos o en la desafección de actores clave. La ausencia de criterios de equidad y transparencia puede traducirse en relaciones asimétricas, pérdida de confianza y baja sostenibilidad organizacional. Del mismo modo, sin estructuras claras de coordinación y financiamiento, la red corre el riesgo de depender exclusivamente de voluntades individuales o de ciclos de cooperación externa.

Superar estas brechas implica ir más allá de su identificación y avanzar hacia soluciones estructurales. En coherencia con buenas prácticas internacionales (ValueLinks, FAO, UNCTAD, Ostrom), el modelo propuesto debe prever: la creación progresiva de instancias de gobernanza formal, la definición de mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo participativo, el diseño de incentivos económicos compartidos y la generación de fuentes de financiamiento mixtas que aseguren su sostenibilidad. Estas líneas de acción, no solo responden a las debilidades actuales, sino que ofrecen una hoja de ruta concreta para consolidar una gobernanza de cadena territorializada, legítima y resiliente.

# III. Análisis Comparativos de modelos existentes

## 1. Metodología de análisis

Con el fin de extraer aprendizajes prácticos y orientar el diseño de un modelo de gobernanza adaptado al sector de ingredientes naturales en Colombia, se realizó un **análisis comparativo de seis, dos experiencias nacionales y cuatro experiencias internacionales de gobernanza de cadenas de valor**. Las experiencias seleccionadas representan diversas tipologías institucionales y grados de formalización, lo que permite identificar elementos comunes y diferenciadores.

En el contexto nacional, **se revisaron dos modelos relevantes**: el Acuerdo de Competitividad de la Cadena de Frutos Amazónicos —una forma de **gobernanza impulsada desde el sector público**— y la Asociación Hortifrutícola de Colombia –ASOHOFRUCOL-, que representa un **esquema de articulación liderado por un gremio privado**. En cuanto a las experiencias internacionales, se consideraron **cuatro casos representativos de América Latina**: 1) la cadena de aceites esenciales y cosmética natural en Ecuador, 2) la cadena de productos no maderables del bosque amazónico en Brasil, 3) la cadena de asaí en Brasil, y 4) la cadena de biocomercio y plantas medicinales en Perú.

Estas seis experiencias fueron analizadas a partir de ocho criterios agrupados en cuatro dimensiones, que se detallan a continuación:

**Tabla 9: Temas y criterios de evaluación de la gobernanza en seis modelos**

| Dimensión | Criterio |
|---|---|
| **A. Estructura de gobernanza** | 1. Composición de los miembros: tipo y diversidad de actores que participan<br>2. Mecanismos de representación: cómo se garantiza la voz de los actores<br>3. Niveles de gobernanza: articulación entre lo local, regional y nacional |
| **B. Funcionamiento operativo** | 4. Coordinación y toma de decisiones: formas de deliberación y consenso<br>5. Instrumentos de implementación: planes, acuerdos, proyectos<br>6. Secretaría técnica: existencia y rol de una instancia operativa estable |
| **C. Resultados e impactos** | 7. Logros alcanzados: resultados en inclusión, competitividad, sostenibilidad |
| **D. Origen y construcción** | 8. Antecedentes del modelo: historia, contexto de surgimiento |

*Fuente: Elaboración propria*

El análisis se basó en fuentes documentales y entrevistas clave, priorizando la comprensión de los contextos que ilustra cada caso y la identificación de Factores Críticos de Éxito que permiten que esas gobernanzas funcionen.

## 2. Experiencias nacionales

### a. Acuerdo de competitividad de la cadena de frutos amazónicos

Este acuerdo, promovido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, constituye un **modelo de gobernanza pública orientado a fortalecer cadenas productivas en regiones específicas del país**. La cadena de frutos amazónicos agrupa a **múltiples actores, incluyendo recolectores, asociaciones campesinas, organizaciones indígenas, entidades públicas, centros de investigación y algunas empresas privadas**.

La gobernanza se articula en torno a **mesas técnicas regionales y una mesa nacional**, con funciones de planificación, seguimiento y articulación de políticas. Sin embargo, los mecanismos de toma de decisiones no son siempre vinculantes, y la implementación depende en gran medida del impulso institucional. **El Ministerio de Agricultura actúa como secretaría técnica, liderando la estrategia nacional del acuerdo de cadena, aunque sin recursos exclusivos para su ejecución**. Hasta el momento, los avances se centran en la estructuración del modelo y en la identificación de cuellos de botella, sin resultados operativos visibles en términos de competitividad o sostenibilidad ya que la cadena inició sus labores recientemente.

El modelo se inscribe dentro de la **Ley 811 de 2003**, que promueve acuerdos de cadena como instrumentos de concertación sectorial. En este caso, se espera que el enfoque permita **visibilizar las potencialidades productivas del biocomercio amazónico**.

**Tabla 10: Criterios de gobernanza en el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos**

| Criterio | Acuerdo de cadena de frutos amazónicos |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Productores, entidades públicas, academia, empresas. |
| **Mecanismos de representación** | Representación a través de gremios, sin vocerías específicas para pequeños productores. |
| **Niveles de gobernanza** | Mesas nacionales y regionales. |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Comités de cadena con roles deliberativos. |
| **Instrumentos de implementación** | Estrategia del Acuerdo de Cadena. |
| **Secretaría técnica** | Dirección de Cadenas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| **Logros alcanzados** | Modelo en implementación, sin resultados tangibles en el momento del análisis. |
| **Antecedentes del modelo** | Política pública nacional (Ley 811 de 2003), enfoque sectorial con apoyo institucional. |

Fuente: Elaboración propia

### b. Gremios privados: Asociación hortofrutícola de Colombia –ASOHOFRUCOL-

Asohofrucol representa una gobernanza gremial consolidada, con capacidad de incidencia nacional. Desde su creación en 1994, ha articulado a los productores hortofrutícolas del país mediante un modelo mixto de gestión público-privada. Su estructura incluye asociaciones regionales, organizaciones de productores, técnicos extensionistas y actores estatales. La representación territorial está claramente definida a través de mecanismos estatutarios, y los productores cuentan con canales formales para influir en las decisiones del gremio y del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola (FNFH).

La gobernanza opera en múltiples niveles —local, regional y nacional— y dispone de una arquitectura organizativa robusta. Las decisiones se toman en espacios deliberativos con participación gremial, institucional y técnica. La implementación se realiza a través de planes estratégicos y proyectos financiados por el FNFH, con resultados tangibles en asistencia técnica, transferencia tecnológica y fortalecimiento organizativo.

Asohofrucol cuenta con una secretaría técnica permanente compuesta por profesionales de alto nivel, lo que garantiza continuidad en los procesos. En términos de impactos, ha logrado mejorar la competitividad del sector hortofrutícola colombiano, fomentar prácticas sostenibles y consolidar un ecosistema de servicios para el pequeño productor. Su trayectoria demuestra que una gobernanza sólida, bien financiada y con legitimidad gremial puede generar impactos sostenibles a largo plazo.

**Tabla 11: Criterios de gobernanza del gremio hortofrutícola -ASOHOFRUCOL-**

| Criterio | Asociación Hortofrutícola de Colombia (Asohofrucol) |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Productores hortofrutícolas, asociaciones, entidades públicas. |
| **Mecanismos de representación** | Representación territorial formalizada por productores afiliados y participación en estructuras gremiales. |
| **Niveles de gobernanza** | Participación local, regional y nacional a través del FNFH. |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Alianzas público-privadas, reuniones interinstitucionales y procesos participativos. |
| **Instrumentos de implementación** | Planes, programas y proyectos del Fondo Nacional de Fomento Hortofrutícola (FNFH). |
| **Secretaría técnica** | Gerencia del FNFH, Dirección Jurídica y Coordinación de Proyectos. |
| **Logros alcanzados** | Fortalecimiento organizativo, asistencia técnica, sostenibilidad agroecológica. |
| **Antecedentes del modelo** | Iniciativa gremial con respaldo estatal desde 1994, enfoque integral del subsector hortofrutícola. |

Fuente: elaboración propia

### 3. Cadenas internacionales

## a. Cadena de Aceites Esenciales y Cosmética Natural en Ecuador

Esta cadena se ha desarrollado con una gobernanza comunitaria e intercultural, articulada a partir de las dinámicas locales impulsadas por organizaciones como la Fundación Pachamama, con el respaldo de cooperación internacional (IICA, GIZ, etc.). Su enfoque se centra en la valorización de recursos naturales nativos y en la participación activa de las comunidades en todos los eslabones de la cadena.

La gobernanza opera a través de espacios de diálogo como talleres participativos, acuerdos comunitarios y mecanismos de consulta previa. Aunque no cuenta con una secretaría técnica formal, ONGs y técnicos especializados cumplen funciones de coordinación. Las herramientas clave incluyen planes de manejo, certificaciones ecológicas, acuerdos comerciales solidarios y cadenas de custodia. Esta cadena ha generado impactos en sostenibilidad, empoderamiento económico y conservación, y representa un modelo replicable para biocomercio inclusivo.

**Tabla 12. Criterios de gobernanza en la cadena de aceites esenciales y cosmética natural en Ecuador**

| Criterio | Ecuador: Aceites esenciales y cosmética |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Comunidades, ONGs, cooperación internacional |
| **Mecanismos de representación** | Talleres participativos y acuerdos comunitarios |
| **Niveles de gobernanza** | Local y nacional mediante alianzas |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Participativa, mediante talleres y acuerdos |
| **Instrumentos de implementación** | Planes de manejo, certificaciones, cadenas de custodia |
| **Secretaría técnica** | ONGs y cooperación como coordinadores operativos |
| **Logros alcanzados** | Autonomía comunitaria, sostenibilidad, conservación |
| **Antecedentes del modelo** | Iniciativas comunitarias con apoyo de cooperación |

Fuente: Elaboración propia

### b. Cadena de Productos No Maderables del Bosque Amazónico en Brasil

Esta cadena constituye un ejemplo de gobernanza territorial que articula comunidades tradicionales, ONGs ambientalistas y agencias públicas brasileñas (como el Ministerio de Medio Ambiente –MMA-). Su estructura de gobernanza está descentralizada y basada en consejos locales de gestión, con fuerte énfasis en la conservación de los recursos del bosque y la defensa de los derechos territoriales.

Las decisiones se toman mediante asambleas locales y comités de planificación donde se discuten los planes de manejo forestal. Las ONGs como la Asociación Andiroba brindan soporte técnico, mientras que el Estado facilita instrumentos como concesiones públicas y microcréditos. Aunque no existe una secretaría única, la red institucional proporciona estabilidad y sostenibilidad. Este modelo se destaca por su coherencia con políticas de conservación y su capacidad de movilizar saberes locales para la gestión del bosque.

**Tabla 13: Criterios de gobernanza en la cadena de Productos No Maderables del Bosque Amazónico en Brasil**

| Criterio | Brasil: Productos no maderables |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Comunidades, ONGs, agencias públicas |
| **Mecanismos de representación** | Consejos locales y comités de gestión |
| **Niveles de gobernanza** | Territorial y descentralizado |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Participativa en comités |
| **Instrumentos de implementación** | Planes forestales, microcréditos, concesiones |
| **Secretaría técnica** | No formalizada, apoyo técnico desde políticas públicas |
| **Logros alcanzados** | Conservación del bosque, reconocimiento territorial |
| **Antecedentes del modelo** | Políticas públicas de conservación, iniciativas de sociedad civil |

Fuente: elaboración propia

### c. Cadena de asaí en Brasil

Esta cadena ha emergido de forma espontánea debido al auge del mercado internacional, en especial en los sectores de bebidas y alimentos saludables. Su gobernanza es eminentemente comercial, y está liderada por empresas privadas que establecen relaciones contractuales con recolectores locales.

La participación comunitaria es baja y limitada a funciones de proveeduría. No hay estructuras deliberativas formales ni mecanismos de representación. Sin embargo, ONGs y agencias estatales regionales intentan intervenir mediante programas de capacitación, certificaciones y promoción de estándares sostenibles. El modelo se caracteriza por una fuerte orientación al mercado, con impactos positivos en los ingresos pero con desafíos importantes en términos de equidad y sostenibilidad.

**Tabla 14. Criterios de gobernanza en la cadena de asaí en Brasil**

| Criterio | Brasil: Asaí |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Productores, empresas privadas, ONGs |
| **Mecanismos de representación** | Limitada participación comunitaria |
| **Niveles de gobernanza** | Predominio del nivel local, escasa articulación nacional |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Acuerdos comerciales, poca deliberación estratégica |
| **Instrumentos de implementación** | Certificaciones, acuerdos de compra, apoyo técnico |
| **Secretaría técnica** | Varias ONGs y agencias según contexto |
| **Logros alcanzados** | Inserción en mercados internacionales, pero limitada equidad |
| **Antecedentes del modelo** | Expansión comercial no planificada |

Fuente: Elaboración propia

### d. Cadena de Biocomercio y Plantas Medicinales en Perú

Este modelo peruano combina un enfoque de biocomercio justo con una gobernanza multinivel. Las comunidades indígenas, ONGs, centros de investigación y organismos públicos (como el Ministerio de Ambiente –MINAM- y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo –MINCETUR-) participan mediante alianzas institucionales y protocolos formales.

Las decisiones se canalizan mediante contratos, acuerdos ABS (Access and Benefit Sharing), y protocolos basados en el Protocolo de Nagoya. Las herramientas de implementación incluyen certificaciones de origen, planes de manejo comunitario, manuales de buenas prácticas y mecanismos legales para la protección del saber tradicional. Aunque no existe una única secretaría técnica, redes como Biocomercio Andino ejercen coordinación y seguimiento. Este modelo representa un equilibrio entre inclusión, sostenibilidad y acceso regulado al mercado, promoviendo justicia ambiental y económica.

**Tabla 15: Criterios de gobernanza en la cadena de Biocomercio y plantas medicinales en Perú**

| Criterio | Perú: Biocomercio y plantas medicinales |
|---|---|
| **Composición de los miembros** | Comunidades, ONGs, agencias públicas |
| **Mecanismos de representación** | Protocolos consensuados con respeto al saber tradicional |
| **Niveles de gobernanza** | Local, nacional e internacional |
| **Coordinación y toma de decisiones** | Alianzas formales y decisiones consensuadas |
| **Instrumentos de implementación** | Certificados de origen, acuerdos ABS, buenas prácticas |
| **Secretaría técnica** | Programas como Biocomercio Andino |
| **Logros alcanzados** | Protección del saber tradicional, acuerdos ABS, sostenibilidad |
| **Antecedentes del modelo** | Protocolo de Nagoya y valorización del conocimiento tradicional |

Fuente: Elaboración propia

## 4. Análisis comparativo

El análisis comparativo de las seis experiencias —dos nacionales y cuatro internacionales— revela una gran diversidad en las formas de gobernanza de cadena de valor, así como en los contextos, actores involucrados y resultados alcanzados. Sin embargo, es posible identificar algunas tendencias transversales:

1. **Variedad de formas organizativas:** Las experiencias internacionales tienden a mostrar formas de gobernanza más flexibles, centradas en la concertación comunitaria, la cogestión entre actores públicos y ONGs, y mecanismos informales de coordinación. En contraste, las experiencias nacionales presentan estructuras más institucionalizadas (como los Acuerdos de Cadena) o gremiales (como la Asociación Hortifrutícola), con un mayor énfasis en la articulación vertical desde el sector empresarial.

2. **Inclusión y representación:** Los modelos que mejor integran a los actores primarios —comunidades indígenas, recolectores, campesinos— son aquellos con base territorial y participación directa en espacios de decisión (como en Ecuador, Perú y algunas zonas de Brasil). Las experiencias más empresariales (como Asaí o la Asociación Hortifrutícola) muestran desafíos importantes en términos de equidad y representación.

3. **Coordinación multinivel:** La gobernanza efectiva tiende a combinar espacios locales de concertación con mecanismos nacionales de articulación política o técnica. Las experiencias más exitosas establecen conexiones claras entre niveles de toma de decisión, lo que permite escalar aprendizajes, garantizar sostenibilidad y asegurar trazabilidad.

4. **Resultados e impactos diferenciados:** Las cadenas con fuerte base territorial (como Productos No Maderables del Bosque en Brasil o Biocomercio en Perú) logran combinar sostenibilidad ambiental, justicia social y acceso mercados. Aquellas centradas exclusivamente en la transformación o exportación presentan impactos económicos relevantes, pero menos avances en inclusión o sostenibilidad integral.

5. **Papel de la cooperación y ONGs:** En muchos casos, las ONGs y agencias de cooperación actúan como facilitadores clave, ofreciendo apoyo técnico, promoviendo estándares de calidad y articulando redes. Su presencia es especialmente relevante en fases iniciales de construcción de confianza y capacidad institucional.

6. **La sostenibilidad financiera:** El análisis de los seis modelos revela que la sostenibilidad financiera es una condición crítica, pero difícil de alcanzar. Las experiencias internacionales dependen en gran medida de cooperación internacional y ONG, lo que las hace vulnerables a la discontinuidad del financiamiento externo. En contraste, el caso nacional de Asohofrucol destaca por su financiación estructural a través del Fondo Nacional de Fomento Hortifrutícola, respaldado por contribuciones parafiscales y gobernanza gremial formalizada. Esta combinación ha permitido continuidad operativa, autonomía técnica y generación de impactos sostenibles. Por otro lado, el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos, aunque aún naciente, beneficia del respaldado institucional y financiero del Ministerio de Agricultura. Esta diversidad evidencia la necesidad de diseñar esquemas mixtos de financiación que combinen fondos públicos, aportes privados y mecanismos redistributivos adaptados al sector de ingredientes naturales.

7. **Flexibilidad institucional:** Los modelos con mayor capacidad de adaptación —como Asohofrucol y el caso peruano— muestran mayor resiliencia, eficacia y durabilidad.

8. **Transparencia activa:** La existencia de herramientas formales de rendición de cuentas (informes, auditorías, indicadores) genera legitimidad, mientras que su ausencia —como en la cadena de asaí en Brasil— tiende a erosionar la confianza.

**Lecciones aprendidas:**

1. **La inclusión efectiva de actores primarios** no puede depender solo de la buena voluntad: requiere de mecanismos formales, vocerías territoriales y marcos de participación adaptados a los contextos locales.

2. **La gobernanza multinivel,** que articule lo local, lo regional y lo nacional, es clave para escalar resultados, sostener procesos y generar legitimidad.

3. **Los instrumentos técnicos (certificaciones, acuerdos, protocolos)** deben estar acompañados por procesos de fortalecimiento institucional y empoderamiento organizativo.

4. **Las experiencias más exitosas combinan innovación institucional con reconocimiento del conocimiento tradicional**, articulando sostenibilidad, rentabilidad e identidad cultural.

5. **El rol de facilitadores neutros (ONGs, cooperación, universidades)** puede ser determinante para garantizar equidad, transparencia y continuidad en el tiempo.

6. **Desde el inicio, es clave priorizar**:
    - La creación de **mecanismos propios de financiamiento** (cuotas, reinversión, fondos mixtos);
    - La definición de **procesos periódicos de revisión y actualización de reglas institucionales**, para permitir ajustes ante cambios de contexto;
    - La implementación de **herramientas claras de transparencia y rendición de cuentas**, que fortalezcan la legitimidad interna y externa de la gobernanza.

Estas lecciones aportan elementos prácticos y estratégicos para cerrar las brechas diagnosticadas en el modelo actual de iniciativa clúster y avanzar hacia una gobernanza más sólida, inclusiva y sostenible.

# IV. Mapeo de actores, necesidades, dinámicas e incentivos

## 1. Metodología

El mapeo de actores, así como la identificación de sus necesidades, dinámicas y motivaciones, se basa en una **fase cualitativa desarrollada durante el trabajo de campo del estudio**. En total, se **realizaron 60 entrevistas semiestructuradas[25] con representantes de distintos eslabones de la cadena de valor —productores, recolectores, empresas transformadoras, instituciones públicas, centros de investigación y financiadores—.** Adicionalmente, se efectuaron **dos visitas de campo en los departamentos de Caquetá y Putumayo** (Florencia, Belén de los Andaquíes en Caquetá y Puerto Asís y Villa Garzón en Putumayo, respectivamente), donde se sostuvieron diálogos directos con actores locales y se observaron dinámicas territoriales in situ.

Este trabajo permitió construir un **mapeo de los actores clave de la cadena de valor de ingredientes naturales en Colombia.** Las descripciones presentadas a continuación reflejan una sistematización de estas fuentes primarias, así como un análisis comparativo de los intereses, retos y oportunidades que enfrenta cada actor en su rol particular dentro de la cadena. A partir de ese análisis se construyeron una serie de "*Personoes*" que son representaciones arquetípicas de cada tipo de actor que identifican sus principales características y necesidades **con el fin de entender cuáles serían los incentivos y motivaciones para participar en la gobernanza de cadena.**

## 2. Actores identificados

A partir del trabajo de campo, los actores del sistema se organizaron en dos grandes grupos: los actores que integran directamente los eslabones productivos y comerciales de la cadena de valor, y aquellos que conforman su ecosistema institucional, técnico y financiero.

[25] Ver sección I.3.1 Metodología: Análisis cualitativa para detalles sobre la selección y priorización de las entrevistas

**1. Actores de la cadena de valor**

- **Productores**:
  - Productor independiente
  - Recolector independiente
  - Asociaciones y cooperativas
  - Cabildos indígenas
  - Consejos comunitarios

- **Transformadores primarios (productores de ingredientes naturales)**:
  - Asociaciones de producción y transformación
  - Empresas de transformación
  - Empresas de transformación y producción

- **Transformadores industriales y comercializadores**:
  - Empresas industriales de alimentos
  - Empresas industriales de cosméticos
  - Empresas industriales de nutracéuticos

**2. Actores del ecosistema**

- **Sector público**:

  - Autoridades agropecuarias:
    - Nacional: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario -ICA-, Agencia de Desarrollo Rural -ADR-
    - Regional: Secretarías de Agricultura de los departamentos y municipios

  - Autoridades ambientales:
    - Nacional: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
    - Regional: Corporaciones Autónomas Regionales

  - Autoridades de comercio:
    - Nacional: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo -MINCIT-, ProColombia, Impulsa
    - Regional: Secretarías de Desarrollo Económico de los departamentos y municipios, Comisiones Regionales de Competitividad, Cámaras de Comercio

    - Otras instituciones nacionales: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-.

- **Universidades**
    - Universidad Nacional de Colombia
    - Universidad de Antioquia
    - Universidad del Valle
    - Universidad de la Amazonía

- **Centros de investigación**
    - Instituto Sinchi
    - Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico -IIAP-
    - Instituto Humboldt
    - Agrosavia

- **Financiadores**:
    - Bancos tradicionales
    - Fondos de inversión privados (de impacto, de bonos de carbono)
    - Cooperación internacional

3. **Personaes de los principales actores de la cadena con base en la sistematización de la información cualitativa**

## a. Productor (con base en las entrevistas a productores y trabajo de campo)



Me llamo Óscar y soy parte de una **asociación** en Belén de los Andaquíes que **produce y transforma** frutos del bosque, tales como el **copoazú**. Empecé sembrando solo, pero desde 2012 fuimos sumando gente y en 2018 creamos la asociación. Hoy somos **30 familias** y trabajamos 40 hectáreas en **sistemas agroforestales**, repartidas en seis veredas. Vendemos la pulpa a una empresa de helados y la semilla a otra de cosmética, gracias a **acuerdos que nos garantizan precio y volumen**. Pero aún con eso, lidiamos con **facturas de luz impagables**, **falta de espacio para almacenar** y la necesidad urgente de agua potable. Tuvimos que poner paneles solares con apoyo internacional. La fruta debe recogerse cada dos días, y ahora **una plaga nos ha tumbado el 60% de la producción**. Nos gustaría tener más **herramientas tecnológicas**, capacitación para **mejorar el rendimiento** y alguien que nos explique bien qué permisos necesitamos o no, porque eso no es claro.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito energía eléctrica confiable y sostenible para evitar pérdidas y operar con continuidad.**

  *"Después de las facturas tan altas, instalamos paneles solares con el apoyo de la cooperación internacional"* (Entrevista, 2025).

*"Se fue la energía casi durante semana y media en Belén y todo el fruto se perdió"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito espacios de almacenamiento adecuados para los picos de cosecha, para no perder producto por falta de capacidad.**

  *"El espacio de almacenamiento es muy pequeño para los picos de cosecha"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito un tanque de agua potable para asegurar condiciones higiénicas en la transformación de los productos.**

  *"Necesitamos un tanque de agua potable para operar de forma higiénica"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito conectividad y herramientas tecnológicas básicas para gestionar mejor los procesos de venta.**

  *"Necesitamos conocimiento en herramientas tecnológicas como computadores"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito capacitación en siembra y manejo de plagas para mejorar el rendimiento.**

  *"Deseamos aumentar el rendimiento de nuestros cultivos"* (Entrevista, 2025).

  *"Hoy tenemos una plaga, la moniliasis, que ha afectado al 60% de los cultivos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito claridad sobre los permisos ambientales, para no frenar nuestra producción por desinformación.**

  *"Dicen en Florencia que nos van a exigir permisos de aprovechamiento sostenible para nuestros cultivos. Eso asustó a mucha gente y quieren parar sus cultivos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito acceso a líneas de crédito específicas para productos amazónicos, porque el sistema financiero actual no nos incluye.**

  *"No hay líneas de créditos para nuestros productos amazónicos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito que se reconozcan mejores precios o incentivos por productos provenientes de sistemas agroforestales o de recolección sostenible en bosque**

*"Cuando ya se vuelve bastante jugoso y se pasa a cultivos, olvidamos de nuevo el bosque"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito que mi actividad sea <u>más atractiva que la ganadería</u>**

  *"Conservar el bosque y cosechar desde el bosque no es tan rentable ni da tanto estatus como la ganadería"* (Entrevista, 2025).

  *"Si no hay cadenas suficientemente atractivas para el que está en la finca, quien no va a conservar el bosque"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>procesos claros de formalización de tierras</u> para poder acceder a programas, inversiones y derechos sobre los productos que cultivamos.**

  *"Se han venido robando la tierra. Es fundamental el reconocimiento de esas ocupaciones"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>tener acceso al conocimiento</u> que generan los centros de investigación**

  *"Las investigaciones se quedan en anaqueles, no nos sirven para nada"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito saber cómo certificar mis productos para que puedan acceder al mercado internacional**

  *"No todos los agricultores tienen certificación orgánica… y se necesita para exportar"* (Entrevista, 2025).

  *"La planta está certificada, pero los agricultores no… necesitamos que todos lo estén"* (Entrevista, 2025).

### b. Transformador primario (con base en las entrevistas y el trabajo de campo)



Mi nombre es Julián Castaño y soy **gerente técnico-comercial** en una empresa colombiana dedicada a **transformar especies nativas en ingredientes naturales para las industrias cosmética y alimentos**. Estoy basado en **Medellín**, pero paso buena parte de mi tiempo articulando con **proveedores en el Magdalena Medio o visitando ferias en el exterior**. Vivo lidiando con **trabas regulatorias**, **permisos ambientales confusos**, y con el reto constante de **garantizar calidad estandarizada a partir de insumos silvestres o poco domesticados**. Muchos de mis aliados están en zonas rurales con baja conectividad y en condiciones de alta vulnerabilidad. Mis principales interlocutores son, de un lado, familias campesinas o investigadores académicos que a veces entienden poco del mercado, y, del otro lado, certificadoras y compradores que exigen trazabilidad y cumplimiento técnico total. Aspiro a que se reconozca el valor del saber acumulado en la transformación.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito acceso a capital para escalar producción y superar cuellos de botella financieros**

  *"Las iniciativas tienen que apostarle también ayudarle a que las empresas resuelvan esos cuellos de botella de capitalizaciones […] no es fácil"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito servicios que me permitan analizar los ingredientes y demostrar que cumplen con los estándares que exigen los mercados internacionales**

  *"No consigues un laboratorio de caracterización, […] entonces yo lo mando para España"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito que los proveedores rurales estén formalizados para integrarlos eficazmente en la cadena de valor.**

  *"Unos productores que no tienen ni RUT, muchas veces no tienen una cuenta bancaria, eso viven en unas condiciones de aislamiento geográfico importante"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito alianzas funcionales con universidades para resolver desafíos reales del negocio y que respondan a necesidades prácticas**

  *"La universidad está muy desligada del tema empresarial"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito que se reconozca en precios la innovación que he generado para hacer posible su uso comercial.**

  *"Mi empresa tiene 3 patentes asociadas a su proceso productivo […] no es la jagua la que patenta, sino el proceso"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito alianzas especializadas para no asumir toda la cadena solo, desde la siembra hasta la exportación.**

  *"Uno no puede tragarse la cadena entera […] hay que generar alianzas entre actores de cadena diversos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito apoyo constante de la cooperación internacional para cubrir funciones clave como la siembra y el desarrollo de proveedores, que no pueden ser asumidas por la empresa sola.**

  *"Nos apoyamos en recursos de cooperación internacional para fomentar la siembra […] eso no lo cubre la empresa sola"* (Entrevista, 2025).

### c. Transformador industrial – Alimentos (con base en entrevistas)



Mi nombre es Marta y mi rol es **transformar y comercializar** ingredientes naturales en **productos para el sector de alimentos saludables** desde Bogotá. Trabajo con **comunidades rurales** dispersas en el Amazonas, el Pacífico y otras zonas biodiversas de Colombia. **Mi día a día está lleno de dilemas**: cómo garantizar estándares de calidad sin romper con la forma de vida de quienes proveen los ingredientes, cómo honrar acuerdos en medio de cosechas impredecibles, y cómo mantener la sostenibilidad sin caer en el extractivismo. **Interactúo con recolectores, asociaciones, ingenieros, técnicos, clientes urbanos e internacionales**. Aspiro a consolidar un modelo de negocio que cree valor compartido y demuestre que se puede competir con ética en el mercado de alimentos funcionales y biodiversos.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito que los proveedores están certificados desde el origen para poder exportar**

  *"No todos los agricultores tienen certificación orgánica… y se necesita para exportar"* (Entrevista, 2025).

  *"La planta está certificada, pero los agricultores no… necesitamos que todos lo estén"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito tecnología adaptada a escalas pequeñas y multiproducto para transformar eficientemente**

  *"Hoy en Sacha Inchi lo máximo que llegan si nos reunimos todos serán 20 toneladas mes… mejor busco equipos que estén un poquito mejor acondicionados"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito asegurar volúmenes constantes de insumos para mantener continuidad en las exportaciones y no perder mercados.**

  *"Cumplimos la primera exportación… pero la segunda ya no pudimos garantizar volumen"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito posicionar mejor nuestros productos en el mercado nacional para diversificar ingresos y ganar legitimidad local.**

  *"Conoce más el mundo que el mismo Colombia lo que tenemos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito mecanismos de financiamiento más allá del crédito bancario para invertir en la cadena sin depender de la banca tradicional.**

  *"La banca privada sigue apostando solo por cultivos tradicionales… el apoyo ha sido imposible"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito articulación con universidades y cooperación internacional para acceder a tecnología útil y adaptable.**

  *"Los intercambios con Suiza y Brasil nos permitieron traer tecnología e ideas aplicables"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito diferenciar mejor entre los tipos de proveedores y lo que pueden ofrecer, para adaptar mi forma de comprar, apoyar y trabajar con cada uno.**

  *"Hay organizaciones que solo hacen recolección del bosque, otras que ya tienen sistemas agroforestales, y otras que transforman. No son lo mismo"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito información precisa y confiable sobre la disponibilidad real de materias primas en los territorios, para poder planificar mi operación y compromisos comerciales.**

  *"Saber exactamente cuál es la oferta de asaí en el Pacífico depende de los permisos, no hay una fuente consolidada de información técnica"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito asegurar trazabilidad genética y geográfica de los ingredientes para garantizar transparencia frente a consumidores internacionales.**

  *"Lo que se vende como asaí amazónico puede venir del Chocó y no ser de la variedad amazónica"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito mecanismos eficientes para certificar la seguridad, eficacia y beneficios de los ingredientes ante el mercado internacional.**

  *"Se certifica que las bondades que se pregonan sí son ciertas […] eso es un trabajo que toma muchos años"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito segmentar el portafolio según el sistema productivo (ASB, SAF, cultivo) para tomar decisiones estratégicas.**

  *"Más que meter más productos, hay que entender bien de dónde vienen y cómo diferenciarlos"* (Entrevista, 2025).

### d. Transformador industrial – Cosméticos (con base en entrevistas)




Mi nombre es Carlos Vargas y mi rol es **transformar ingredientes naturales amazónicos en bioactivos en productos cosméticos**, desde una planta aliada con comunidades rurales en Caquetá y Guaviare. A diario navego entre **demandas internacionales muy exigentes y capacidades locales** que no cumplen requisitos. Necesitamos 12 toneladas al año y a duras penas me llegan 500 kilos; no es por falta de fruto, es por falta de procesos. Muchos campesinos aún no saben exportar, secan como pueden, fermentan como aprendieron. A mí me toca hacer **de puente, de intérprete, de formador**. Y mientras tanto, el conflicto armado, el cambio climático y las decisiones cortoplacistas nos dificultan las operaciones. Quiero que esta cadena deje de ser vista como 'ayuda' al campesino y se entienda como una **apuesta empresarial viable, digna y sostenible**. Lo que más deseo es poder planear, no apagar incendios.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito abastecimiento confiable a escala industrial para planear la producción, cumplir contratos y evitar cuellos de botella**

*"Estamos necesitando 12 toneladas anuales y en ese momento las comunidades nos están entregando cerca de 500 kilos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>infraestructura funcional y capacidades en territorio</u> para evitar parálisis.**

  *"Tenemos una máquina parada en Caquetá porque no han podido llevar un técnico"* (Entrevista, 2025).

  *"Se daña una máquina y duramos 1 año y nadie la pudo arreglar"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>canales viables de comercialización y exportación</u> para insertar productos en el mercado internacional sin asumir todo el costo ni la complejidad.**

  *"Desde Mincomercio no hay herramientas para vincularse a encadenamientos más grandes"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>certificaciones y estándares adaptados al contexto local</u> para competir sin que los costos regulatorios nos saquen del mercado.**

  *"No es competitivo para nadie si me cuesta 14 veces más el producto solo por cumplir normas externas"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>relaciones estables con mis proveedores</u>**

  *"Hay muchos riesgos: conflicto, ganadería, abandono por desconfianza"* (Entrevista, 2025).

  *"Si la gente siembra copoazú y no recibe ingresos, tumba el copoazú y siembra otra cosa"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito que se <u>reconozca a las empresas del sector como actores económicos que generan valor</u>, no solo como beneficiarios de proyectos sociales.**

  *"Esto debería ser una apuesta empresarial ambiciosa"* (Entrevista, 2025).

  *"Se le ha dado un tinte muy social a los proyectos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>articulación real entre oferta y demanda</u> para no operar a ciegas ni invertir en productos sin viabilidad de mercado.**

  *"Nunca se ha armonizado la oferta con la demanda. ¿Qué necesita? ¿Cuántas toneladas? ¿Qué capacidades?"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito tecnología y maquinaria disponible en el país para evitar retrasos por falta de equipos o repuestos.**

  *"Hay maquinaria que no se encuentra en Colombia y traerla desde Brasil es carísimo"* (Entrevista, 2025).

  *"No hay quien instale las máquinas acá"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito reconocimiento normativo del conocimiento ancestral y tradicional para usarlos como base para ciertos usos.**

  *"Cuando los indígenas necesitaron protegerse del sol y los mosquitos usaron el moriche… ¿qué toxicidad ni qué nada?"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito condiciones estables para invertir en escalamiento, sin depender de proyectos coyunturales o ciclos políticos.**

  *"Si no hay condiciones mínimas estables, es imposible planear o asumir riesgos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito plantas de transformación local para reducir pérdidas, aumentar valor agregado y dinamizar economías territoriales.**

  *"Si tú no tienes una planta de deshidratación o procesamiento, se te van a perder los productos muy rápido"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito estrategias colectivas de visibilidad que beneficien a las pequeñas y grandes empresas**

  *"Los grandes jugadores deberían apoyar estrategias de mercado colectivas"* (Entrevista, 2025).

  *"Estamos castigando al pequeño productor y emprendedor"* (Entrevista, 2025).

4. **Personaes de los principales actores del ecosistema**

## a. Centros de Investigación (con base en entrevistas y trabajo de campo)




Me llamo Natalia y trabajo en un **centro de investigaciones en la Amazonía y el Pacífico**, enfocada en ingredientes naturales. **No investigo desde un escritorio:** estoy en campo, con comunidades, suelos frágiles y especies amenazadas. **Aspiro a que la ciencia que producimos transforme cadenas productivas y territorios, pero muchas veces nuestros resultados se quedan en informes.** Me preocupa que se **impongan modelos de intensificación que ignoran la diversidad y los saberes locales**. Navegamos con presupuestos ajustados, dilemas éticos y una institucionalidad fragmentada, pero con una convicción profunda de que el conocimiento útil y justo sí es posible.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito que la i<u>nvestigación se conecte con decisiones de política y con los mercados</u>.**

  *"Hay muchas investigaciones, pero sin vínculo con la empresa o con la política, todo se queda en cartillas"* (Entrevista, 2025).

  *"Ya hicimos planes de manejo, protocolos, pero no hay una estrategia de país que se monte en ese bus"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>inversión sostenida en investigación aplicada y</u> en parcelas demostrativas para que las comunidades crean en los resultados.**

  *"Si no montas parcelas demostrativas, por más conferencias que dictes, no sirve"* (Entrevista, 2025).

*"La gente cree más en lo que ve que en lo que le cuentan"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito condiciones que permitan sostener nuestras líneas de investigación en diversidad de especies y sistemas, sin que se vean desplazadas por enfoques de intensificación.**

  *"Intensificar unos pocos productos termina siendo un problema para la sostenibilidad"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito contar con mecanismos y aliados que nos permitan transferir conocimiento técnico a las regiones, para que nuestra investigación tenga aplicación directa en el territorio.**

  *"No podemos seguir sacando el productos en bruto, hay que curarla, pulverizarla, transformarla allá mismo"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito escalar proyectos comunitarios con base científica, y crear modelos sostenibles y rentables con base de la investigación.**

  *"Acompañamos un emprendimiento de nativas, generan $200.000 diarios combinando turismo y miel"* (Entrevista, 2025).

  *"Ahí está la clave: transformar ciencia en empresa con la comunidad"* (Entrevista, 2025).

### b. Universidades (con base en entrevistas y trabajo de campo)




Me llamo Claudia y trabajo en una **universidad pública** con un **grupo de investigación que estudia ingredientes naturales** desde la diversidad biológica. Mi reto **es convertir ese conocimiento en valor para el país**, pero cada vez tenemos **menos financiación y**

**menos canales** para transferir lo que producimos. Nos enfrentamos con **estándares técnicos complejos, barreras de mercado y proyectos que se caen al acabar la cooperación**. Soñamos con una base científica sólida, útil y soberana, pero para lograrlo necesitamos tiempo, aliados y recursos estables que conecten ciencia, industria y territorio.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito financiación pública para sostener la investigación aplicada de especies promisorias.**

  *"Cada vez hay menos financiación para la investigación"* (Entrevista, 2025).

  *"Esos recursos deberían manejarse de manera a tener un programa orientado a fortalecer a esos grupos"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito estructuras que faciliten la transferencia de conocimiento desde la universidad hacia empresas y comunidades.**

  *"Llegamos al prototipo y ahí se queda. Nos falta ese salto hacia el mercado"* (Entrevista, 2025).

  *"Tenemos que transferir esa información para que se use, no se puede quedar solo en papers"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito acceso a laboratorios certificados y tecnología especializada para validar ingredientes naturales bajo estándares internacionales.**

  *"Necesitamos trabajar con laboratorios en Alemania o Suiza"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito lineamientos nacionales claros sobre qué especies deben priorizarse y cómo articular esfuerzos interuniversitarios.**

  *"Hay muchos estudios desde 2010, pero no sabemos en qué vamos"* (Entrevista, 2025).

  *"Sería clave tener fichas técnicas comparables para todas las especies"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito incorporar pruebas agronómicas y de postcosecha desde el inicio para que los cultivos que promovemos sean realmente sostenibles.**

*"No se hacen pruebas de evaluación agronómica, eso me parece gravísimo"* (Entrevista, 2025).

*"Sembramos sin saber qué plagas tienen los cultivos ni qué plan de manejo agronómico aplicar"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito participación en redes internacionales y alianzas con centros de validación fuera del país para completar ciclos de desarrollo.**

  *"Necesitamos trabajar con laboratorios internacionales para ir más allá del prototipo"* (Entrevista, 2025).

  *"Estamos terminando ensayos clínicos, pero para seguir nos toca hacerlo desde Francia"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito actualizar y contextualizar los planes de estudio para incluir especies amazónicas estratégicas y así formar profesionales con pertinencia territorial.**

  *"El pénsum no especifica las especies que se van a estudiar"* (Entrevista, 2025).

  *"El interés por los frutales amazónicos ha ido en picada"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito capacidades internas para desarrollar paquetes tecnológicos adaptados a las especies amazónicas, y así contribuir al escalamiento productivo desde la Universidad.**

  *"El gran desafío es desarrollar el paquete tecnológico"* (Entrevista, 2025).

  *"Los frutos amazónicos son hoy una alternativa a la coca"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito fortalecer nuestra capacidad de extensión y formación técnica en transformación de productos amazónicos, para dinamizar alternativas productivas en el territorio.**

  *"La transformación es muy importante porque la postcosecha es muy corta"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito mecanismos de articulación con institutos de investigación nacional para que los resultados generados en territorio sean compartidos y aplicables localmente.**

  *"Los institutos de investigación nacional vienen, pero luego no nos devuelven la investigación"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito <u>fortalecer la infraestructura universitaria para investigación y formación en agroecología y agroindustria</u>, conectada con los desafíos del mercado local.**

  *"El sector agroindustrial es pequeño y tiene falencias en todo el proceso"* (Entrevista, 2025).

  *"Necesitamos apropiación del consumo aquí en Putumayo"* (Entrevista, 2025).

### c. Ministerio de Ambiente (con base entrevistas)




Me llamo Roberto y soy **punto focal de bioeconomía en el Ministerio de Ambiente**. Mi responsabilidad es asegurar que el uso de ingredientes naturales se haga **sin comprometer los ecosistemas ni los derechos de las comunidades**. Aunque vemos un **enorme potencial**, también **percibimos riesgos** por el escalamiento descontrolado, la falta de normas claras y la baja articulación institucional. **Queremos reglas del juego que integren sostenibilidad real**, trazabilidad y distribución justa de beneficios, desde el territorio hasta el mercado.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito <u>criterios mínimos y verificables de sostenibilidad ambiental</u> para orientar la regulación sobre ingredientes naturales.**

  *"Muy bueno que fuera sostenible, claramente, pero cuál va a ser ahí como el mínimo para mirar si un ingrediente natural viene siendo sostenible"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito articulación institucional con MinCiencias, MinCIT y MinAgricultura para implementar una gobernanza coherente y efectiva de la bioeconomía.**

  *"Esto debe tener un compromiso a nivel público… mínimo tres carteras: comercio, ambiente y ciencias"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito una categoría específica para ingredientes naturales en el marco ambiental, que distinga su tratamiento frente a otros productos.**

  *"Hay muchas palabras similares: biocomercio, forestales no maderables, ingredientes naturales… eso implicaría crear unas categorías y subcategorías"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito instrumentos para prevenir el escalamiento no controlado de cultivos como el asaí, que pueden derivar en monocultivos y degradación ambiental.**

  *"Que las comunidades vean en el asaí la mina de oro y generen 1000 de ha de monocultivo de asaí, eso ya rompe el esquema de sostenibilidad"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito herramientas para evaluar los techos de crecimiento ambientalmente aceptables de cada cadena, para evitar impactos negativos por sobreexplotación.**

  *"La bioeconomía es una manera de producir pero no es necesariamente sostenible, es importante que no se intensifique a la medida que crece su visibilidad" (*Entrevista, 2025).

- **Necesito plataformas o redes que permitan intercambiar experiencias y conectar actores con capacidades complementarias en el territorio.**

  *"Ese intercambio de experiencias de quién está haciendo qué a nivel territorial… permite impulsar ingredientes"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito liderar desde lo público la hoja de ruta de ingredientes naturales, para asegurar criterios normativos y continuidad institucional.**

  *"Para mí debería liderarlo una institución pública, que lo posicione, que lo implemente y que le haga unas regulaciones políticas"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito mecanismos para promover circuitos cortos de comercialización y consumo local de ingredientes**

*"La idea es consumir esa riqueza también en las mismas zonas territoriales, no solo en Bogotá"* (Entrevista, 2025).

*"Primero impulsar el tema nacional y después el tema internacional"* (Entrevista, 2025).

### d. Ministerio de Agricultura (con base en entrevistas)




Me llamo Camilo y trabajo en el Ministerio de Agricultura. Desde aquí buscamos **fortalecer las cadenas rurales basadas en ingredientes naturales —frutos amazónicos, plantas aromáticas, aceites, semillas, cortezas y otros productos—** que tienen potencial productivo y de mercado. Creemos que estos cultivos pueden **mejorar ingresos, conservar ecosistemas y ofrecer alternativas sostenibles a economías extractivas.** Sin embargo, enfrentamos desafíos como la **falta de infraestructura, debilidad en la asistencia técnica, baja formalización y poca conexión con cadenas de valor exigentes**. Para que estas oportunidades se consoliden, necesitamos **coordinar esfuerzos con MinAmbiente, MinComercio y MinCiencias**, y llevar soluciones reales a los territorios.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito fortalecer la asistencia técnica y la transferencia de tecnología para especies de ingredientes naturales, para mejorar su cultivo, manejo, postcosecha y transformación en condiciones sostenibles.**

- **Necesito articular las políticas productivas con instrumentos ambientales y de ordenamiento territorial (POMCAS, EOT, NDF), para garantizar el uso sostenible del suelo y la biodiversidad**

- **Necesito ampliar y mejorar la infraestructura de transformación, logística y acopio para ingredientes naturales, especialmente en zonas rurales dispersas y con baja conectividad.**

- **Necesito implementar un sistema nacional de información sobre ingredientes naturales que integre datos de producción, comercialización, trazabilidad y oferta territorial.**

- **Necesito instrumentos financieros, seguros agropecuarios y líneas de crédito diseñados específicamente para especies promisorias y sistemas productivos diferenciados.**

- **Necesito impulsar certificaciones, esquemas de trazabilidad y denominaciones de origen que permitan posicionar productos en mercados de alto valor, nacionales e internacionales.**

- **Necesito fomentar la asociatividad y la gobernanza local, garantizando la participación efectiva de pequeños productores, comunidades étnicas y organizaciones rurales.**

- **Necesito desarrollar capacidades técnicas y profesionales en los territorios para la gestión de sistemas agroforestales, cultivos nativos y producción sostenible basada en biodiversidad.**

- **Necesito promover alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación y sector privado para investigación aplicada e innovación en ingredientes naturales.**

- **Necesito coordinar intersectorialmente con Ambiente, Comercio, Ciencia y Salud, para consolidar una política pública integral para los ingredientes naturales.**

- **Necesito construir modelos de comercialización que reconozcan la estacionalidad, la fragmentación de la oferta y las especificidades logísticas de estas cadenas.**

## e. Ministerio de Comercio




Me llamo Marcela y trabajo en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en donde, junto con ProColombia **promovemos la internacionalización de los ingredientes naturales**. Vemos un **enorme potencial en este sector**, pero **enfrentamos cuellos de botella por la falta de capacidades productivas, tecnológicas y de articulación institucional**. Nos preocupa que **muchas asociaciones no estén listas para exportar, mientras que la demanda internacional exige calidad, trazabilidad y sostenibilidad.** Queremos impulsar modelos de negocio competitivos y sostenibles, con gobernanza clara y una estrategia exportadora de largo plazo.

Mis principales necesidades son:

- **Necesito fortalecer las capacidades empresariales y técnicas de asociaciones y empresas, para que estén preparados para exportar ingredientes naturales.**

  *"Este es un sector que requiere de tecnología, de capacidades para las empresas… muchas de estas son asociaciones no están constituidas como empresas"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito una estrategia exportadora clara y sostenible para ingredientes naturales, que unifique acciones de promoción, inversión y acceso a mercados.**

  *"Sería bueno fortalecer las capacidades… e identificar de qué manera ese fortalecimiento de capacidades puede apoyar a la internacionalización"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito mejorar la transferencia de conocimiento técnico hacia los productores, con enfoques prácticos y adaptados a los territorios.**

*"Cuando se va a territorio, no se ve que la transferencia de conocimiento sea práctica, yo creo que ahí tiene que ser un proceso de transferencia de conocimiento práctico"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito promover modelos de negocio inclusivos, donde los productores participen en la generación de valor y reciban remuneración justa.**

  *"Es tratar de hacer una cadena realmente que genere valor para todos y no que la ganancia se quede en el intermediario"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito ampliar el acceso a inversión y cofinanciación para empresas del sector, para fortalecer su capacidad de producción y exportación.**

  *"Este sector se ha apalancado de mucha cooperación internacional en los últimos años y sería bueno poder tener una cofinanciación o una financiación del plan de trabajo para la internacionalización de esas compañías"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito consolidar la gobernanza de la cadena bajo un modelo mixto público-privado, con continuidad, claridad de roles e indicadores.**

  *"Yo creo que debe ser una gobernanza mixta… con una administración privada para garantizar continuidad… con hojas de ruta claras"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito alinear los esfuerzos institucionales (MinAgricultura, MinAmbiente, MinCIT) por eslabón de la cadena, para evitar duplicidad de acciones.**

  *"Si nosotros hacemos un fraccionamiento de la cadena… hay muchos recursos que llegan de muchos lados, pero no hay nada organizado"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito identificar ingredientes con potencial real de mercado y evitar el impulso de productos sin demanda asegurada.**

  *"No vamos a encontrar el mercado que lo pague… tenemos que enfocarnos en los ingredientes con los que ya contamos para hacer esa promoción"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito articular actores regionales (gobernaciones, alcaldías, universidades) para fortalecer capacidades desde el territorio.**

  *"Muy importante ver en las regiones, estos líderes regionales… cuáles son esos focos y esos sectores importantes y estratégicos para fortalecer"* (Entrevista, 2025).

- **Necesito facilitar el acceso a mercados internacionales mediante el cumplimiento de requisitos técnicos y normativos como Novel Foods.**

  *"Desde el Ministerio de Comercio estamos trabajando el dosier para Novel Food de Cacay, para la Unión Europea"* (Entrevista, 2025).

### 5. Necesidades comunes de los actores de la cadena de valor

A partir del análisis detallado de las entrevistas cualitativas, se han identificado temas transversales que reflejan necesidades compartidas por los distintos actores de la cadena de valor. Estos puntos comunes no solo permiten comprender mejor las dinámicas y cuellos de botella del sistema, sino que constituyen también incentivos clave para la participación activa de los actores en una estructura de gobernanza colaborativa. En consecuencia, estos temas representan un insumo estratégico para la construcción de agendas colectivas dentro de las diferentes instancias de gobernanza propuestas en la siguiente sección.

| Tema común | Productor | Transformador primario | Empresa alimentos | Empresa cosmética | Justificación |
|---|---|---|---|---|---|
| **Abastecimiento confiable y volumen constante** | Requiere apoyo técnico para aumento de producción y control de plagas | Depende de proveedores rurales inestables | Requiere volúmenes para mantener exportaciones | Recibe solo una fracción de lo necesario | Todos enfrentan riesgos por oferta inestable que afecta operaciones y mercados |
| **Infraestructura técnica y capacidades locales** | Falta de energía, agua potable y almacenamiento | Laboratorios y equipos inadecuados | Tecnología para transformar a pequeña escala y multiproducto | Equipos dañados, sin soporte técnico local | Deficiencias estructurales impiden operación eficiente y conforme a estándares |
| **Formalización y trazabilidad** | Incertidumbre sobre permisos y certificaciones | Necesidad de proveedores formalizados | Certificación desde origen, trazabilidad genética | Certificaciones adaptadas al contexto | La informalidad y baja trazabilidad bloquean integración y exportación |
| **Financiamiento adaptado** | No existen líneas para productos amazónicos | Necesita capital para escalar | Requiere mecanismos distintos al crédito tradicional | Busca condiciones estables para inversión | Modelos no convencionales excluidos del sistema financiero tradicional |
| **Articulación con centros de investigación y universidades** | Acceso al conocimiento técnico y legal | Alianzas con universidades | Vinculación con universidades, diferenciación de proveedores | Certificación basada en conocimiento tradicional | Todos reclaman acceso útil a conocimiento técnico e investigación pertinente |
| **Coordinación institucional y alianzas estratégicas** | Necesidad de claridad normativa y articulación pública | Apoyo de cooperación internacional | Acceso a mecanismos de financiamiento y diferenciación de proveedores | Articulación oferta-demanda y visibilidad colectiva | Necesitan sinergias entre actores para escalar, coordinar y sostener operaciones |

*Fuente: Elaboración propia*

Complementariamente, los actores del ecosistema —ministerios, centros de investigación y universidades— comparten y refuerzan estos temas comunes desde sus propios desafíos y funciones institucionales. A continuación, se detallan sus contribuciones específicas a cada tema:

| Tema común | Actores del ecosistema |
|---|---|
| **Abastecimiento confiable y volumen constante** | **Ministerio de Agricultura:** necesidad de mejorar infraestructura de acopio, logística y producción; información territorial precisa sobre disponibilidad |
| **Infraestructura técnica y capacidades locales** | **Universidades:** necesidad de fortalecer infraestructura universitaria, extensión y formación técnica en agroindustria<br>**Centros de investigación:** demanda de parcelas demostrativas y medios para transferencia de tecnología<br>**MinAgricultura:** necesidad de ampliar infraestructura de transformación, logística y postcosecha |
| **Formalización y trazabilidad** | **Ministerio de Agricultura:** impulso de esquemas de trazabilidad, certificaciones y denominaciones de origen<br>**MinAmbiente:** necesidad de categorías y criterios ambientales claros<br>**Centros de investigación:** uso de protocolos estandarizados |
| **Financiamiento adaptado** | **MinAgricultura:** creación de instrumentos financieros y líneas de crédito específicas para productos promisorios<br>**Universidades y Centros de Investigación:** dependencia de cooperación y necesidad de inversión pública sostenida |
| **Articulación con centros de investigación y universidades** | **Centros de investigación:** necesidad de mecanismos de transferencia y modelos sostenibles con base científica<br>**Universidades:** deseo de pasar del prototipo al mercado, articulación con institutos nacionales, actualización de planes de estudio<br>**MinAgricultura:** alianzas con academia para innovación aplicada |
| **Coordinación institucional y alianzas estratégicas** | **MinAmbiente y MinAgricultura:** necesidad urgente de articulación interministerial (Ambiente, Ciencia, Comercio, Agricultura)<br>**Centros de Investigación y universidades:** dificultades para conectar resultados con política pública |

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, se destacan tres factores transversales que, si bien no aparecen explícitos como necesidades comunes de todos los actores, fueron mencionados de forma reiterada por diversos actores y resultan estratégicos para la sostenibilidad y legitimidad de la futura gobernanza:

- **Reconocimiento del valor ambiental y cultural:** Se evidenció una necesidad compartida de contar con **mecanismos que reconozcan e incentiven** la

producción sostenible, los saberes tradicionales y los sistemas de manejo basados en conservación. Esto incluye **certificaciones adaptadas, mejores precios, acceso preferente a nichos de mercado**, así como el **reconocimiento del valor del conocimiento ancestral**.

- **Seguridad jurídica sobre tierras y recursos:** Actores de base y organizaciones comunitarias destacaron que la **falta de formalización de la tenencia de la tierra** y la indefinición de derechos sobre los recursos dificulta el acceso a programas, restringe el cumplimiento normativo y genera incertidumbre para invertir en el largo plazo. Se requiere avanzar en procesos de **clarificación y protección de derechos territoriales** como base para la inclusión.

- **Estabilidad institucional para el escalamiento:** La inversión en transformación, trazabilidad o mejoras productivas está condicionada por la existencia de **reglas claras, infraestructura adecuada y acompañamiento técnico sostenido**. La **estabilidad normativa y la confianza en las reglas de juego** son condiciones necesarias para que los actores se comprometan con el desarrollo de la cadena en el mediano y largo plazo.

# V. Modelo Funcional de Gobernanza de Cadena

## 1. Metodología

Para construir esta nueva versión del modelo de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales en Colombia, se tomó como punto de partida la estructura propuesta previamente por **Cluster Development** durante la primera fase del Programa Colombia + Competitiva. A partir de dicha base, se llevó a cabo un proceso de análisis crítico y adaptación, orientado a **cerrar las brechas identificadas en la sección II.3.a** del presente documento. Estas brechas incluían, entre otros aspectos, la falta de cobertura de todos los eslabones de la cadena, debilidades en los mecanismos de representación y coordinación, así como la limitada articulación institucional y territorial. La presente propuesta responde, por tanto, a la necesidad de construir una gobernanza más inclusiva, funcional y sostenible, que refleje la diversidad de actores, territorios y especies que componen esta cadena estratégica para la bioeconomía del país.

## 2. Principios orientadores

La propuesta de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales en Colombia se fundamenta en tres principios estructurales que orientan su diseño, implementación y sostenibilidad. Estos principios responden tanto a los desafíos identificados en el modelo previo como en las necesidades expresadas por los actores, incluyendo a los actores territoriales y a los del ecosistema institucional.

Primero, **se concibe la gobernanza como una plataforma multiespecie con un enfoque sectorial coordinado en torno a una visión compartida.** En lugar de estructurarse de manera fragmentada por especie, el modelo propone una arquitectura institucional común que agrupe las diferentes especies estratégicas del portafolio bajo una misma plataforma de coordinación. Esta visión no implica uniformidad, sino una estrategia integradora que articule reglas, instrumentos y agendas de manera coherente y sin dispersión. El punto de referencia para esta articulación es la visión establecida en la Hoja de Ruta de Ingredientes Naturales, la cual proyecta que:

> *"En la próxima década, la cadena de ingredientes naturales en Colombia será reconocida por su capacidad de ofrecer cadenas de valor integradas y modelos de negocio inclusivos, para productos diferenciados, sostenibles y de alta calidad. La*

*cadena tendrá un fuerte posicionamiento en nichos de mercado internacionales que valoran el bienestar, el envejecimiento saludable, lo natural y lo sostenible.*

*La rentabilidad de la cadena se alcanzará mediante la especialización en ingredientes vinculados a especies nativas y el posicionamiento del origen colombiano como sello distintivo, evitando competir en mercados de grandes volúmenes. La sostenibilidad ambiental será un atributo transversal, no solo como principio de conservación e inclusión de beneficios ecosistémicos en el modelo de negocio, sino como ventaja competitiva clave en los mercados objetivo.*

*Los nichos internacionales serán el foco último, pero el mercado local será parte integral de la estrategia, actuando como motor inicial de dinamización de la cadena y espacio de construcción de capacidades, mientras se consolidan los canales de exportación hacia mercados externos que exigen estandarización, calidad y trazabilidad."*[26]

Segundo, **el modelo se construye sobre la base de una gobernanza apoyada en las estructuras ya existentes.** En particular, se retoma la arquitectura planteada por *Cluster Development,* pero se reformula para superar las limitaciones observadas en su implementación. Se amplía así su cobertura a todos los eslabones de la cadena, garantizando la participación efectiva de actores primarios —como recolectores y productores— y de empresas transformadoras tanto del sector cosmético como del alimentario, más allá del papel tradicional de "empresas tractoras". El modelo plantea la creación de mecanismos formales de representación, coordinación y toma de decisiones, con una estructura clara y mecanismos democráticos. Asimismo, asegura la inclusión legítima y activa de los actores del eslabón primario, reconociendo su papel fundamental en el abastecimiento y la sostenibilidad de la cadena.

Tercero, **la propuesta se basa en una gobernanza articulada desde el territorio, con un enfoque "bottom-up".** Esto implica que la construcción de la gobernanza parte de las dinámicas locales y regionales, en lugar de imponer un diseño centralizado. La articulación territorial se concibe como el eje estructurante del modelo, conectando los niveles subregionales, regionales y nacionales. A su vez, esta gobernanza se vinculará con estructuras ya existentes —como el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos— para garantizar la coherencia institucional, la integración de agendas y la sostenibilidad en el tiempo. **Para evitar un sesgo centralista, se incorporarán rutas**

[26] Fedesarrollo, 2025, Actualización y profundización de la hoja de ruta para la cadena de ingredientes naturales del Programa Colombia más Competitiva

**formales de retroalimentación desde los hubs territoriales al Comité Estratégico Nacional, garantizando que las propuestas, alertas y recomendaciones surgidas en los territorios sean incluidas de forma obligatoria en la agenda nacional.**

## 2. Cambios frente al modelo de Cluster Development

La propuesta de gobernanza que se presenta en este documento representa una evolución sustantiva del modelo previamente implementado por *Cluster Development* en el marco del Programa Colombia + Competitiva. Esta transformación no implica una ruptura total, sino una adaptación crítica que conserva elementos valiosos, corrige limitaciones operativas y conceptuales, y añade componentes esenciales para garantizar mayor inclusión, sostenibilidad y eficacia institucional.

En términos de continuidad, el nuevo modelo mantiene varios aspectos fundamentales del enfoque clúster. Se preserva, en primer lugar, la lógica de articulación entre actores de la cadena, así como el fomento de proyectos colaborativos que promuevan innovación y sinergias productivas. También se conserva el impulso a la competitividad del sector a través de procesos de mejora técnica, comercial y organizativa. Finalmente, se mantiene la noción de una misma gobernanza para todo el sector —y no por subcadenas— como forma de asegurar una visión compartida y una coordinación estratégica común.

Sin embargo, el nuevo modelo introduce transformaciones sustantivas en varios frentes. Se supera el enfoque centrado casi exclusivamente en el eslabón transformador productor de ingredientes naturales y se avanza hacia una cobertura integral de toda la cadena de valor, incluyendo de manera activa a productores, recolectores, transformadores primarios, a las industrias de alimentos y cosmética, así como a comercializadores. Se pasa de una estructura informal o incipiente a una arquitectura de gobernanza de cadena con reglas claras, representación equitativa y mecanismos formales de toma de decisiones.

Además, el modelo transita de un enfoque empresarial cerrado a un modelo territorial e inclusivo, que reconoce las especificidades del contexto regional y promueve la participación desde la base. Los núcleos territoriales diseñados inicialmente se reformulan como *hubs* que integran todos los eslabones de la cadena en un mismo territorio, fortaleciendo su cohesión y representatividad.

A estos cambios se suman nuevas adiciones clave. El modelo incorpora mecanismos formales de representación e inclusión de actores primarios y territoriales, reconociendo

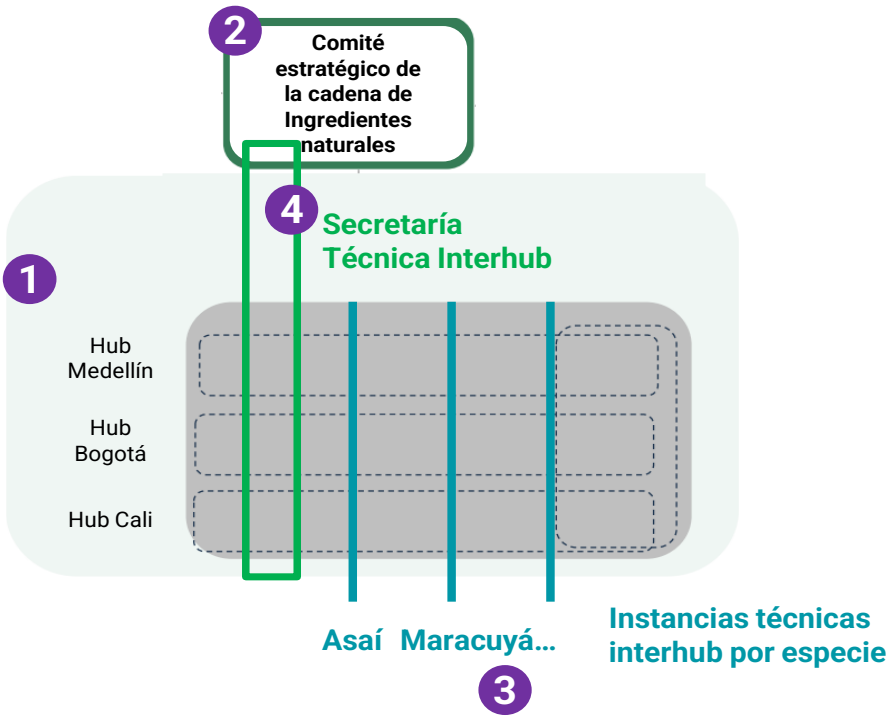
su papel estratégico en la sostenibilidad y en la producción de valor. Se crean espacios de articulación multinivel, con un nivel de coordinación nacional —la Secretaría Técnica Interhub— que ejerce de bisagra entre los hubs territoriales y el Comité Estratégico Nacional. Asimismo, se contempla la conformación de grupos de trabajo interhub por especie, activables según demanda, para atender desafíos técnicos específicos sin fragmentar la estructura de gobernanza general. Se definirán lineamientos operativos claros para su activación, autonomía técnica y sostenibilidad, así como mecanismos de seguimiento diferenciados que permitan monitorear los avances específicos por especie o subcadena. Estos grupos podrán contar con planes de trabajo propios e indicadores de seguimiento diferenciados, dentro del marco del modelo común.

En conjunto, esta transformación busca alinear el modelo con estándares internacionales de gobernanza de cadenas de valor, reforzando la legitimidad, la participación efectiva de los actores de base y la sostenibilidad institucional del proceso.

## 2. El nuevo modelo de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales

El nuevo modelo de gobernanza de la cadena de ingredientes naturales está diseñado para articular de manera efectiva a los diversos actores del territorio, generar capacidades locales y promover una toma de decisiones efectiva, técnica y estratégica. Se estructura en cuatro componentes interconectados: los **hubs territoriales**, que constituyen la base operativa del modelo desde el territorio; el **Comité Estratégico Nacional**, como instancia de orientación y decisión a nivel nacional; las **instancias técnicas interhub por especie**, que generan soluciones especializadas para cada cadena prioritaria; y la **Secretaría Técnica Interhub**, que actúa como órgano de soporte técnico y metodológico. Juntas, estas estructuras permiten una gobernanza multinivel, adaptada a los contextos regionales y alineada con una visión nacional de desarrollo de la cadena.

**Diagrama 1: Modelo de gobernanza para la cadena de ingredientes naturales**



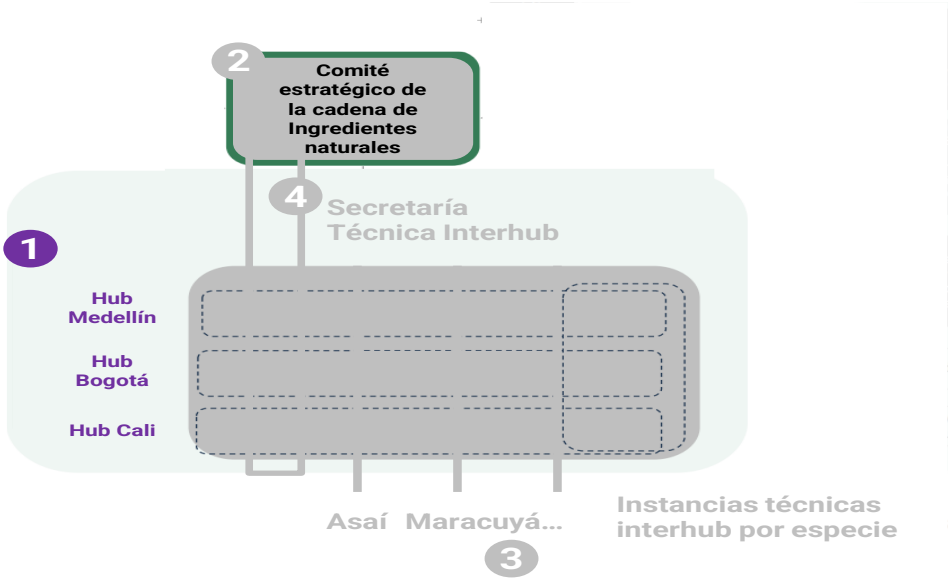

Elaboración propia

### 1. Hubs territoriales

Los hubs territoriales constituyen la **unidad básica del nuevo modelo de gobernanza de la cadena de ingredientes naturales**. Cada hub **agrupa a los actores de la cadena presentes en una región determinada y tiene como propósito articular a los eslabones productivos, logísticos, comerciales y ambientales en torno a una visión compartida de desarrollo**. Se conciben como espacios de diálogo, coordinación y toma de decisiones orientados a resolver cuellos de botella regionales y dinamizar las capacidades locales, en función del cumplimiento del plan de acción definido en la Hoja de Ruta del sector

Su rol principal es articular los actores del territorio y facilitar la convergencia de sus acciones hacia las metas colectivas de la cadena.

**Diagrama 2: Hubs territoriales**




Elaboración propia

**Miembros:**

Cada hub está conformado por representantes de todos los eslabones de la cadena de valor, incluyendo productores, recolectores, transformadores primarios, empresas industriales y comercializadoras. La participación de todos estos actores garantiza una mirada integral del sistema productivo desde el territorio.

**Mecanismos de representación:**

Para asegurar una participación equitativa y legítima, se establecen mecanismos formales de representación dentro de cada hub. Se contempla:

- La elección de voceros por eslabón (producción, transformación, comercialización).
- La incorporación de criterios diferenciales para asegurar la representación efectiva de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, mujeres y jóvenes.
- Una representación rotativa con mandatos definidos, lo que promueve la renovación y democratización de los liderazgos.
- La implementación de cuotas mínimas de participación para actores primarios históricamente excluidos (como recolectores y comunidades étnicas), así como

mecanismos de doble validación para decisiones críticas, con el fin de asegurar que sus voces tengan incidencia real y no meramente simbólica.

**Agenda específica:**

**Las agendas de los hubs estarán alineadas con el plan de acción definido en la Hoja de Ruta nacional, adaptado a las prioridades territoriales.**

Esta agenda puede incluir por ejemplo temas como (que están en el plan de acción):

- La articulación entre eslabones para el desarrollo productivo integral.
- La solución de cuellos de botella técnicos, logísticos o normativos con impacto regional.
- La validación, ajuste y promoción de tecnologías adaptadas a nivel local, en coordinación con centros de investigación y universidades.
- El impulso al mercado local como base de sostenibilidad económica.
- La conexión con los ecosistemas regionales de bioeconomía.

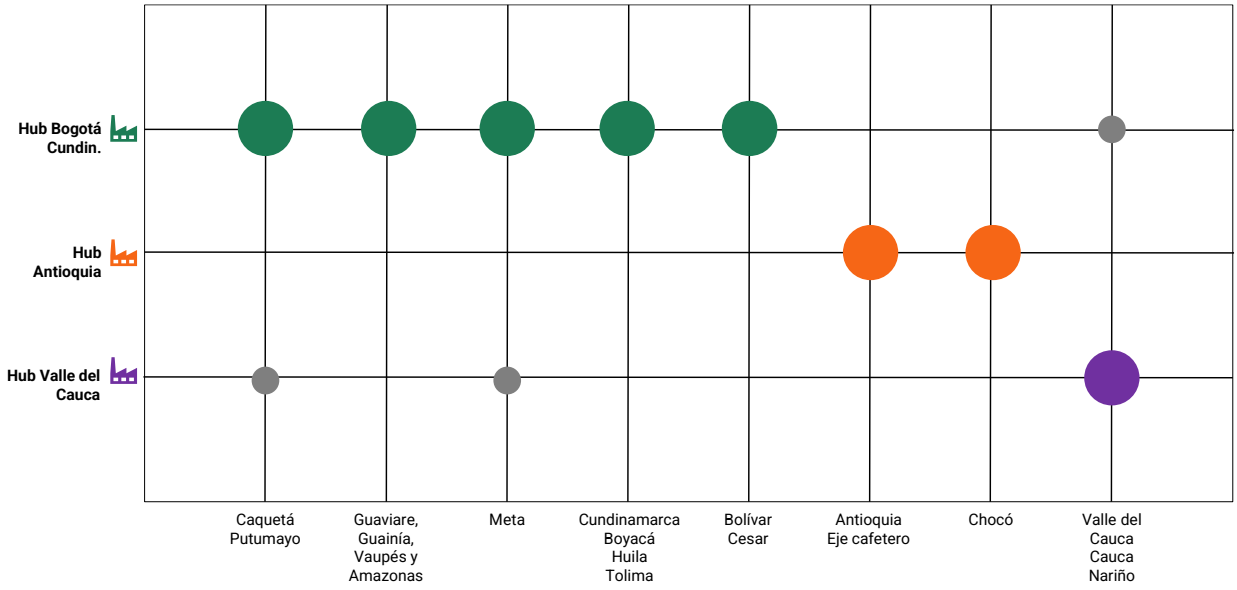
**Secretaría Técnica:**

Los hubs contarán con el acompañamiento y coordinación metodológica de la Secretaría Técnica Interhub, que garantizará la articulación entre hubs y con los niveles nacionales de gobernanza, así como la coherencia con los objetivos y las acciones de la hoja de ruta y del plan de acción nacional.

**Diseño territorial propuesto:**

A partir del análisis de los flujos regionales de proveeduría, identificados mediante entrevistas cualitativas y sistematizados en el
siguiente diagrama, se propone una reconfiguración del modelo anterior.

**Diagrama 3: Diseño territorial**




*Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas cualitativas y revisión de documentación*

Se identificaron **dos posibles modelos de configuración territorial para los hubs de gobernanza**. Ambos son técnicamente viables y presentan ventajas y desafíos distintos, por lo que su selección dependerá de los objetivos estratégicos de corto y mediano plazo del proceso de implementación liderado por Swisscontact.

**Modelo 1: Hubs de producción y hubs industriales**

Este modelo distingue entre dos tipos de hubs:

- **Hubs de producción o proveeduría**, que agrupan actores ubicados en territorios donde se concentra la recolección, cultivo y transformación primaria.
- **Hubs industriales o empresariales**, localizados en zonas donde se realiza la transformación industrial y la comercialización.

**Cada hub industrial puede estar vinculado a varios hubs de producción**, reconociendo que, en la práctica, la proveeduría no se organiza por cercanía geográfica, sino por relaciones comerciales construidas a lo largo del tiempo. Este modelo refleja con mayor precisión los flujos reales de abastecimiento y permite trabajar con mayor granularidad la articulación entre eslabones. No obstante, implica una arquitectura más compleja y un número mayor de unidades territoriales, lo que puede aumentar los costos de coordinación y requerir mayor capacidad técnica.

Esta estructura define tres hubs de producción y tres hubs industriales:

- **Hubs de producción:** Amazonía y Orinoquía, Caribe y Pacifico
- **Hubs industriales:** Antioquia, Bogotá-Cundinamarca y Valle del Cauca

**Modelo 2: Hubs territoriales integrados**

Este modelo plantea hubs territoriales que integran en una misma unidad actores de producción, transformación primaria y transformación industrial, en función de la predominancia de los flujos logísticos y comerciales existentes.

Aunque las zonas de producción no están necesariamente ligadas a un único núcleo industrial, el estudio realizado mostró que la gran mayoría de los casos analizados, las relaciones comerciales están concentradas hacia un hub industrial dominante. Además, en los centros industriales también se identificó actividad productiva y transformación primaria. Esto permite organizar el modelo territorial en tres hubs principales, lo que simplifica la operación, fortalece la articulación regional y mantiene una representatividad adecuada de los eslabones.

Las excepciones o casos donde un territorio de producción se vincula con más de un centro industrial —como en el caso del chontaduro producido en el Meta y transformado en Cali— pueden ser abordados a través de las instancias interhub por especie liderados por la Secretaría Técnica.

Esta estructura define tres hubs que agrupan zonas de producción y transformación de manera coherente:

- **Hub Antioquia**
  *Zonas de producción y transformación primaria:* Chocó, Eje Cafetero y Antioquia
  *Zona de transformación industrial y comercialización:* Medellín y alrededores
  *Especies clave:* Agraz, Jagua, Chontaduro, Laurel de cera, Achiote, Maracuyá

- **Hub Bogotá - Cundinamarca**
  *Zonas de producción y transformación primaria:* Boyacá, Cundinamarca, Huila, Tolima, Bolívar, Cesar, Meta, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés, Amazonas

  *Zona de transformación industrial y comercialización:* Bogotá y alrededores

*Especies clave:* Asaí, Camu Camu, Corozo, Copoazú, Agraz, Laurel de cera, Achiote, Cacay, Sacha Inchi, Maracuyá, Moriche, Cúrcuma

- **Hub Valle del Cauca**
  *Zonas de producción y transformación primaria:* Valle del Cauca, Cauca, Nariño
  *Zona de transformación industrial y comercialización:* Cali y alrededores
  *Especies clave:* Asaí, Camu Camu, Chontaduro, Maracuyá, Cúrcuma

Como ya se mencionó, para los casos donde los flujos comerciales no coincidan con esta organización territorial, el modelo contempla la activación de comités técnicos interhub por especie, coordinados por la Secretaría Técnica Interhub, que permitirán atender estos temas sin comprometer la coherencia general del diseño.

**Diagrama 4: Hubs territoriales del modelo 2**

**Hub Medellín**
Zonas de producción : Chocó, Eje cafetero y Antioquia
*Agrás, Jagua, Chontaduro, Laurel de cera, Achiote y Maracuyá*

**Hub Bogotá**
Zonas de producción : Bolívar, Cesar, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Tolima, Meta, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas
*Asaí, camu Camu, Corozo, Copoazú, Agrás, Laurel de Cera, Achiote, Cacay, Sacha Inchi, Maracuyá, Moriche, Cúrcuma*

**Hub Cali :**
Zonas de producción : Valle del Cauca, Cauca, Nariño,
*Asaí, Camu Camu, Chontaduro, Maracuyá y Cúrcuma*



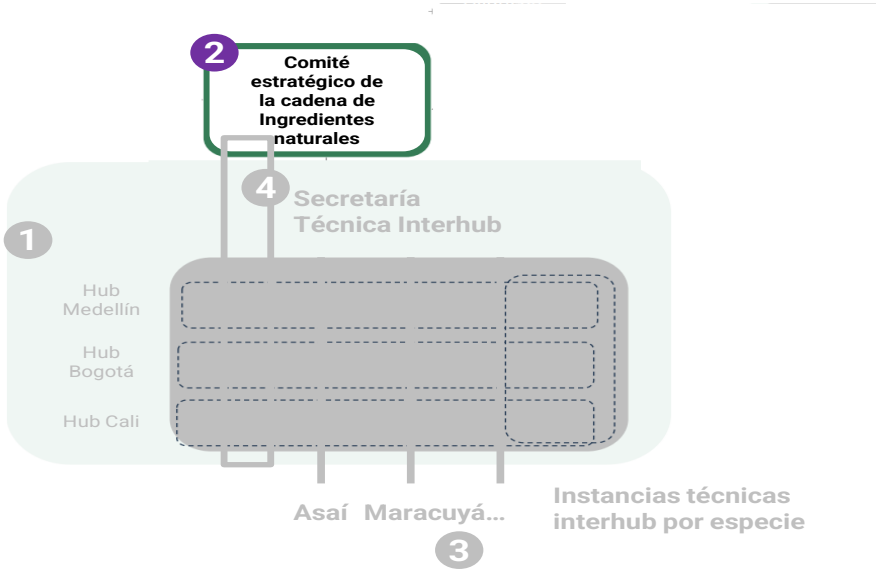
*Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas cualitativas y revisión de documentación*

## 2. Comité Estratégico de la cadena de ingredientes naturales

El Comité Estratégico Nacional es la instancia de dirección y orientación general del modelo de gobernanza de la cadena de ingredientes naturales. Su función principal es definir y las prioridades estratégicas de la cadena, en estricta coherencia con la Hoja de Ruta Nacional y su plan de acción, coordinar con las políticas nacionales y supervisar la implementación del modelo en su conjunto. Se concibe como el órgano decisorio y representativo de toda la cadena de valor.

Durante el taller de co-construcción realizado el 4 de junio, se exploraron dos modelos posibles para la composición del Comité: uno completamente compuesto por actores privados y otro con participación de actores públicos, universidades y centros de investigación, como el Instituto Humboldt. La conclusión del taller fue que ambos modelos son viables y presentan ventajas diferentes. El modelo exclusivamente privado es más sencillo de implementar, ya que no depende de agendas públicas que operan con otros ritmos institucionales y podrían generar inercia. Este modelo contempla mecanismos claros de articulación con el ecosistema público, académico y de cooperación. Por su parte, el segundo modelo, más inclusivo, facilita desde su diseño la articulación interinstitucional y puede fortalecer la coordinación entre actores del ecosistema. La elección del modelo dependerá de las prioridades estratégicas de Swisscontact en el corto y mediano plazo, así como del contexto institucional al momento de implementación.

**Diagrama 5: Comité Estratégico Nacional**




Elaboración propia

**Miembros:**

El Comité está conformado por delegados electos de cada hub territorial, por un lado, y de representantes de cada eslabón de la cadena, por el otro lado. Esta composición garantiza la representación legítima de los territorios y de los distintos eslabones de la cadena.

Durante el taller de co-construcción del 4 de junio se exploraron dos modelos posibles de composición del Comité Estratégico Nacional. El primero, contempla una participación exclusivamente privada, con representantes electos por hubs y eslabones. Este modelo tiene la ventaja de ser más ágil en su implementación, ya que no depende de ciclos administrativos ni de la rotación de agendas institucionales. La articulación con actores públicos y del ecosistema académico se da a través de canales de diálogo y cooperación definidos, sin que estos tengan un asiento formal en el Comité.

El segundo modelo, también discutido durante el taller, incluye la participación directa de actores públicos (por ejemplo, delegados de ministerios como MinAgricultura, MinAmbiente o DNP), así como representantes de universidades y centros de investigación estratégicos (como el Instituto Humboldt). En este esquema, estos actores pueden tener sillas fijas o rotativas en el Comité, con voz y voto, aportando sus perspectivas técnicas y facilitando la coordinación interinstitucional. Este modelo busca asegurar un alineamiento más directo entre la gobernanza de la cadena y las políticas públicas.

Ambas configuraciones son viables y presentan ventajas diferenciadas: el modelo privado favorece la autonomía y la agilidad, mientras que el modelo mixto amplía la legitimidad y la articulación pública. La elección entre ellos dependerá de las prioridades estratégicas de Swisscontact y del contexto institucional al momento de implementación.

**Mecanismos de representación:**

Para asegurar una participación equitativa y representativa, se establecen los siguientes mecanismos:

- Un representante por cada eslabón de la cadena, elegido mediante votación en los hubs.
- Un representante de cada hub territorial.
- La Secretaría Técnica Interhub participa con voz, pero sin voto.

Adicionalmente, en función del modelo de gobernanza que se adopte, existen dos posibles esquemas para definir los mecanismos de representación:

- En el Modelo 1 (privado), el Comité Estratégico se compone únicamente de representantes del sector privado, lo cual permite una mayor agilidad y flexibilidad en la toma de decisiones. En este esquema, los actores públicos, universidades y

centros de investigación no participan directamente como miembros permanentes, pero pueden ser invitados con voz (sin voto) cuando se discutan temas estratégicos relevantes. La articulación institucional se asegura mediante espacios paralelos de coordinación interinstitucional.

- En el Modelo 2 (mixto), se integran representantes de entidades públicas (por ejemplo, DNP, MinAgricultura, MinAmbiente), universidades y centros de investigación, quienes participan como miembros plenos o rotativos con derecho a voto. La inclusión de estos actores permite un mayor alineamiento entre el Comité y las políticas públicas, así como una visión más amplia e integral del desarrollo de la cadena.

La selección del modelo dependerá del grado de madurez institucional, las prioridades estratégicas de implementación y la voluntad de los actores clave para asumir compromisos compartidos de gobernanza

**Agenda específica:**

La agenda del Comité Estratégico Nacional está directamente alineada con las prioridades estratégicas, los objetivos y las líneas de acción definidas en la Hoja de Ruta nacional y su plan de acción. A través de este vínculo, el Comité no sólo orienta el rumbo general del modelo de gobernanza, sino que también asegura coherencia entre los niveles territoriales y nacionales.

Entre sus funciones se encuentra:

- La gestión de la hoja de ruta nacional y de los planes de acción.
- El ejercicio de la vocería oficial ante ministerios, gremios y organismos de cooperación incluyendo la articulación con las otras gobernanzas existentes, tales como el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos del Ministerio de Agricultura.
- La revisión periódica de avances, el análisis de indicadores y la toma de decisiones estratégicas para el fortalecimiento de la cadena.

**Secretaría Técnica:**

El Comité cuenta con el acompañamiento de la Secretaría Técnica Interhub, que brinda soporte metodológico y garantiza la articulación con las demás instancias del modelo

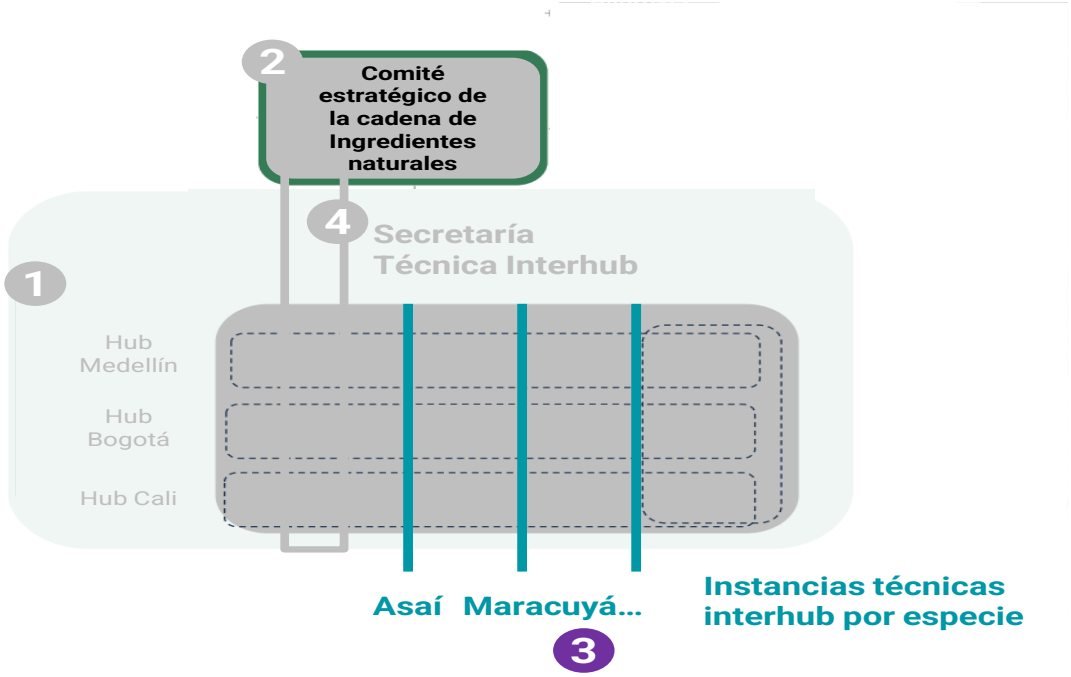
de gobernanza, incluyendo la facilitación de los flujos de información y aprendizaje entre el nivel territorial y nacional

### 3. Instancias técnicas interhub por especie

Las Instancias técnicas interhub por especie son espacios de articulación técnica temporal, que agrupan a actores de distintos hubs que trabajan una misma especie. Su objetivo es generar soluciones comunes, compartir aprendizajes y acelerar el desarrollo de subcadenas específicas cuando surjan desafíos puntuales que no pueden ser abordados eficazmente en las instancias territoriales y nacionales. Se configuran como redes colaborativas cuyo grado de formalización dependerá de la madurez y escala de cada especie. **Su activación se evaluará caso por caso, de manera pragmática, cuando surjan temas técnicos, normativos o comerciales específicos que no puedan ser abordados adecuadamente desde las instancias territoriales o nacionales.**

**Una vez activadas, estas instancias tendrán un mandato temporal, orientado a una agenda acotada y basada en desafíos claramente identificados.** De esta manera, se busca mantener el equilibrio entre un manejo mutualizado de temas comunes y el tratamiento focalizado de problemáticas específicas por especie, evitando la fragmentación de la gobernanza general.

**Diagrama 6: Instancias técnicas interhub por especie**




Elaboración propia

**Ejemplos:** Red interhub de asaí, Red interhub de jagua, etc.

La creación de cada red dependerá de la madurez y escala de la especie

**Miembros:**

Cada instancia está integrada por productores, transformadores, comercializadores y expertos vinculados a la especie en diferentes clústeres territoriales. También participan representantes de centros de investigación, universidades, ONGs y empresas que trabajan directamente con dicha especie.

**Articulación:**

Estas redes presentan sus resultados y propuestas al Comité Estratégico Nacional y reciben acompañamiento metodológico de la Secretaría Técnica Interhub, que apoya la sistematización del conocimiento y la articulación entre regiones. Su trabajo estará orientado por los lineamientos definidos en los planes de acción por especie, asegurando la coherencia temática y estratégica con la hoja de ruta Nacional.

**Agenda específica:**

Cada instancia técnica interhub desarrolla una agenda temporal y focalizada basada en el plan de acción por especie. Entre los temas que puede coordinar se encuentran:
• El diagnóstico técnico-productivo de la cadena para la especie prioritaria.
La construcción de estándares comunes de calidad, sostenibilidad y transformación.
• El intercambio de buenas prácticas entre regiones y actores.
• La formulación de propuestas normativas y comerciales adaptadas a la especie.
• La identificación de oportunidades en investigación, desarrollo tecnológico, valor agregado y acceso a mercados.

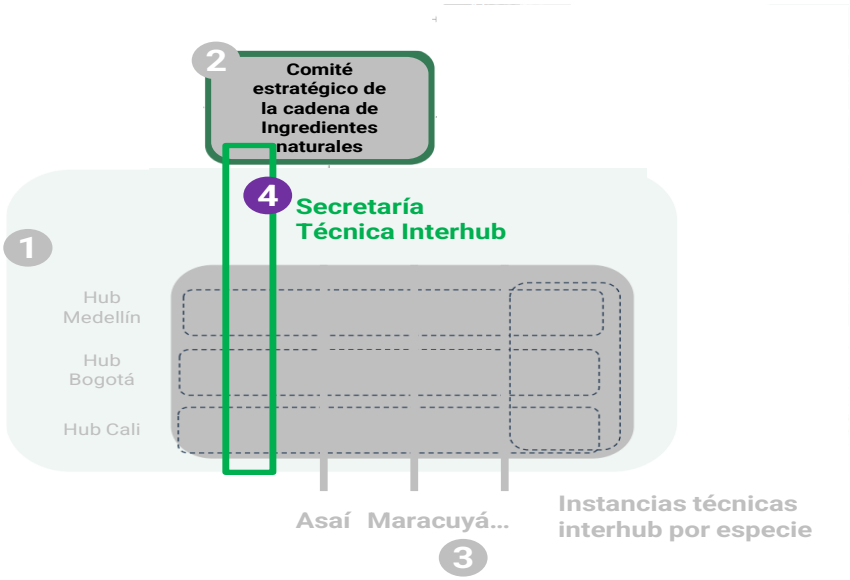
**4. Secretaría técnica interhub**

La Secretaría Técnica Interhub es el órgano técnico-operativo del modelo de gobernanza de la cadena de ingredientes naturales. Su misión es brindar soporte metodológico y operativo a los hubs territoriales, a las instancias técnicas interhub por especie y al Comité Estratégico Nacional, garantizando la articulación, la continuidad y la sistematización de los procesos de coordinación. Cumple además la función de asegurar que el conjunto del modelo se mantenga alineado con los objetivos, líneas de acción y mecanismos definidos en la Hoja de Ruta nacional y su plan de acción asociado.

Para la inicialización de este proceso, se propone que la intervención de la cooperación se concentre en la incubación de esta instancia y que, a través de su estructuración, acompañe de manera estratégica la estructuración de todas las instancias del modelo. Se sugiere comenzar con una figura de liderazgo única —una persona con perfil gerencial y experiencia técnica— que coordine los procesos, apoyada por un equipo de back-office existente dentro de la institución que aloje la Secretaría. Esto permitirá agilidad operativa y eficiencia de recursos desde el inicio, sin perder capacidad técnica ni legitimidad.

Se dará una prioridad específica al diseño e implementación de un modelo económico sostenible, que permita mantener esta Secretaría Técnica más allá del ciclo de financiación por la cooperación.

**Diagrama 7: Secretaría Técnica Interhub**




Elaboración propia

**Composición:**

Está conformada por una persona con perfil gerencial que lidere la iniciativa, con el respaldo operativo de la institución que actúe como entidad incubadora. Esta podrá poner a disposición capacidades de back-office (coordinación territorial, apoyo técnico, comunicaciones, gestión del conocimiento y asistencia legal).

Puede estar alojada en una institución reconocida por su capacidad de gestión y legitimidad, como una universidad, un centro de innovación o una alianza institucional.

No es una instancia de representación política ni cuenta con miembros electos, y no toma decisiones de carácter político.

La elección de la persona responsable se recomienda hacerla mediante concurso público.

**Se contemplará desde el diseño un modelo de sostenibilidad financiera basado en mecanismos de financiamiento mixto**, que pueden incluir cuotas de membresía diferenciadas, servicios pagos para proyectos técnicos o normativos, y alianzas estratégicas con el sector privado. Estos recursos permitirán garantizar la autonomía operativa de la Secretaría y de los hubs territoriales, reduciendo la dependencia de la cooperación internacional o de recursos públicos únicamente.

**Mecanismos de legitimidad:**

• Su mandato y funciones están definidos en los estatutos del modelo de gobernanza.
• La persona responsable es seleccionada mediante convocatoria pública, con criterios de transparencia, capacidad técnica y neutralidad.
• Rinde cuentas al Comité Estratégico Nacional y presenta informes periódicos a los hubs territoriales.

**Agenda específica:**

La Secretaría Técnica Interhub desarrolla una agenda orientada a:

• Coordinar las agendas entre los hubs territoriales y las redes interhub por especie.
• Sistematizar buenas prácticas, acuerdos y resultados generados por el modelo.
•Organizar eventos, mesas técnicas, talleres y sesiones de trabajo.
• Monitorear la implementación del modelo y generar insumos técnicos para la toma de decisiones.
• Apoyar procesos clave como la comunicación, capacitación, trazabilidad, sostenibilidad y articulación con políticas públicas.
. Asegurar que las acciones desarrolladas en el marco de la gobernanza mantengan su coherencia con la Hoja de Ruta nacional y el Plan de acción asociado

**Mecanismos de operación:**

Opera sobre la base de un plan de trabajo anual alineado con la hoja de ruta estratégica

y los planes de acción. Presenta informes trimestrales al Comité Estratégico y a los hubs territoriales. Funciona también como una plataforma de información compartida, que incluye dashboards, actas y resultados, y activa grupos de trabajo técnicos según la demanda de los hubs o del Comité Estratégico.

# VI. Ruta de Implementación

La puesta en marcha del modelo funcional de gobernanza propuesto requiere un proceso progresivo y estructurado, que permita construir legitimidad, generar capacidades y lograr resultados concretos a partir de aprendizajes iterativos. Se propone una hoja de ruta dividida en tres fases, con objetivos, hitos y acciones diferenciadas para cada una de ellas.

**Fase 1. Alistamiento y validación (0–6 meses)**

**Objetivo:** Asegurar legitimidad, compromisos mínimos y condiciones habilitantes para el despliegue del modelo.

Durante esta fase inicial, se debe llevar a cabo una amplia socialización del modelo con los actores clave a nivel nacional y territorial, especialmente con las instancias existentes como el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos.

Esta socialización no debe limitarse a una consulta informativa, sino que debe incorporar mecanismos activos de construcción de confianza, incluyendo espacios de diálogo intercultural, talleres prácticos y metodologías participativas que permitan identificar expectativas, tensiones y posibles zonas de conflicto. Esto es especialmente relevante en territorios con antecedentes de desconfianza institucional.

Se avanzará en la identificación de actores relevantes por región y por eslabón de la cadena, consolidando un mapeo base que permita visualizar las capacidades, vacíos y posibles liderazgos.

De forma paralela, se deben definir de manera participativa los criterios y mecanismos de selección de la Secretaría Técnica Interhub, asegurando legitimidad y capacidades institucionales desde el inicio. Finalmente, se prevé una primera asignación de recursos para viabilizar los pasos subsiguientes.

**Fase 2. Instalación de la arquitectura de gobernanza (6–18 meses)**

**Objetivo:** Poner en marcha las estructuras clave del modelo con enfoque piloto.

En esta fase se diseñarán, de forma participativa, los estatutos o principios de funcionamiento del modelo de gobernanza, incluyendo reglas de representación, mecanismos de toma de decisiones y lineamientos técnicos.

Se recomienda prever tiempos y recursos suficientes para garantizar acompañamiento metodológico especializado en el diseño de estas reglas, especialmente en regiones con menor experiencia organizativa. Asimismo, se sugiere contemplar una etapa de prueba o simulación de los nuevos mecanismos de gobernanza antes de su adopción definitiva, a fin de validar su pertinencia y realizar ajustes tempranos.

Se conformarán formalmente los hubs territoriales, con agendas propias y hojas de ruta orientadas al diagnóstico y priorización de cuellos de botella. A nivel nacional, se establecerá el Comité Estratégico de la cadena, asegurando representatividad sectorial y territorial.

Asimismo, se seleccionará formalmente la Secretaría Técnica Interhub, definiendo su plan operativo y su vínculo con las demás estructuras. Finalmente, se dará inicio al trabajo de las primeras redes interhub por especie, priorizando 2 o 3 cadenas que ya tienen bases activas y necesidades comunes (ej. asaí, maracuyá, chontaduro).

En paralelo, se recomiendo avanzar de manera temprana con la identificación de fuentes de financiación diversificadas (fuentes públicas, alianzas con el sector privado y cooperación internacional) y la co-construcción de un portafolio de servicios que permita construir un modelo económico autónomo y perene.

**Fase 3. Implementación operativa (18–36 meses)**

**Objetivo:** Activar dinámicas de gobernanza reales, con resultados y ajustes iterativos.

Durante esta etapa se implementarán los primeros proyectos colaborativos de alcance interhub o multisectorial, en temas como trazabilidad, certificación o modelos de negocio inclusivos. Se desarrollarán mecanismos de monitoreo compartido para identificar avances, cuellos de botella y aprendizajes en los hubs territoriales.

Simultáneamente, se fortalecerán las capacidades técnicas y organizativas de los actores, a través de formación en gobernanza, liderazgo y sostenibilidad, y se desarrollarán herramientas de sistematización como actas, tableros de seguimiento o documentos de buenas prácticas.

Los mecanismos de monitoreo y evaluación deben ser accesibles, participativos y diseñados como espacios de aprendizaje colectivo, permitiendo a los actores ajustar la estrategia en función de la experiencia acumulada.

Además, se recomienda realizar una evaluación externa intermedia (a los 24 meses), que contraste las percepciones internas con estándares internacionales y buenas prácticas, fortaleciendo así la credibilidad del proceso y su capacidad de mejora continua.
La fase culminará con la evaluación participativa intermedia del modelo (a los 24 meses), que servirá como insumo clave para realizar ajustes estratégicos y planificar su escalamiento. Esta evaluación deberá complementarse con recomendaciones externas independientes. Se buscará también consolidar un modelo económico que asegure la sostenibilidad de la gobernanza más allá de los ciclos de financiación pública o internacional.

# VII. Conclusiones y consideraciones finales

El presente estudio evidencia que la transición de un modelo de iniciativa clúster hacia una gobernanza de cadena de valor representa no solo una evolución técnica en la organización sectorial, sino también un cambio de paradigma sobre cómo se piensa la cadena de ingredientes naturales en Colombia.

La gobernanza de cadena propuesta busca superar las limitaciones estructurales del modelo cluster: su enfoque parcial en algunos eslabones, la baja formalización de la toma de decisiones y la débil representación de actores primarios y territoriales. A partir de un enfoque multiespecie, territorial e inclusivo, la nueva propuesta integra actores diversos y articula escalas de acción.

El análisis comparativo internacional muestra que hay una diversidad importante de modelos, pero que ninguno ha alcanzado aún la madurez institucional. Son buenos ejemplos de cómo las gobernanzas más blandas pueden alcanzar resultados, pero también posiciona a Colombia en la vanguardia de estructuración de modelos de gobernanza para este tipo de cadenas de la bioeconomía.

Asimismo, el mapeo detallado de actores y sus necesidades revela una alta disposición de los diferentes perfiles (productores, transformadores, empresas, entidades públicas, academia y cooperación) para participar en una gobernanza funcional, siempre que esta reconozca sus aportes, responda a sus expectativas y cree valor colectivo.

La arquitectura propuesta —basada en hubs territoriales, instancias interhub por especie, un comité estratégico y una secretaría técnica— permite estructurar este proceso de forma escalable y flexible. La ruta de implementación en tres fases plantea un despliegue progresivo que combina legitimidad, aprendizaje y resultados tangibles. Además, se enfatiza la necesidad de combinar innovación institucional con mecanismos de transparencia, sostenibilidad financiera y flexibilidad organizativa para asegurar su perdurabilidad.

Se destacan también dos elementos estratégicos clave a tener en cuenta:

- **El diseño territorial puede responder a dos modelos viables**: (1) hubs diferenciados entre producción y transformación industrial, que reflejan con

mayor precisión los flujos reales pero implican mayor complejidad operativa; y (2) hubs territoriales integrados, que agrupan eslabones de forma simplificada y funcional. La elección dependerá de los objetivos estratégicos de Swisscontact.

- **El Comité Estratégico puede estructurarse según dos esquemas viables**: uno exclusivamente compuesto por actores privados, que es más ágil de instalar, y otro con participación de instituciones públicas, universidades y centros de investigación, que permite una mayor articulación intersectorial. Ambos esquemas fueron discutidos en el taller del 4 de junio y su elección dependerá de la estrategia y las prioridades.

Consideraciones finales:

1. Adoptar el modelo de gobernanza propuesto y hacerlo parte de la hoja de ruta nacional, integrando sus principios, componentes y fases en los planes de acción.

2. **Asegurar la articulación institucional del proceso con el sector público**, buscando el respaldo de MinAgricultura, MinAmbiente, MinCiencias y MinComercio, garantizando una coordinación intersectorial real y un dialogo continuo.

3. **Fortalecer y reconocer los actores existentes**, especialmente el Acuerdo de Competitividad de Frutos Amazónicos, como un aliado estratégico para juntar esfuerzos y formalizar una arquitectura de gobernanza complementaria.

4. Priorizar el trabajo inicial en los territorios y después extender el modelo a nivel nacional con la creación de sus instancias.

5. **Garantizar la inclusión efectiva de actores primarios, étnicos y territoriales**, mediante mecanismos de representación adecuados, cuotas mínimas y doble validación para decisiones críticas, reglas claras y acompañamiento técnico sostenido. Se recomienda realizar un diagnóstico GEDSI antes de iniciar la implementación.

6. **Fomentar la articulación permanente entre academia, centros de investigación y empresas**, asegurando que la generación de conocimiento responda a desafíos reales de la cadena y tenga aplicación territorial.

7. **Definir desde el inicio un modelo de sostenibilidad financiera para la Secretaría Técnica y los hubs,** con mecanismos mixtos de financiación (cuotas

diferenciadas, servicios pagos, alianzas con sector privado y fondos públicos o de cooperación). Esto permitirá una transición hacia esquemas autónomos y resilientes.

8. **Incorporar tecnologías accesibles para fortalecer la trazabilidad y la transparencia**, especialmente en cadenas con alta informalidad. Promover plataformas digitales, sistemas de registro descentralizado o herramientas móviles que faciliten el intercambio de información, mejoren la coordinación y generen confianza entre actores.

9. **Rediseñar los mecanismos de toma de decisiones** para reducir las asimetrías de poder entre eslabones. Esto implica incentivar relaciones horizontales (como asociaciones de productores), ampliar la base de participación real en los órganos de gobernanza, y establecer incentivos económicos que distribuyan el valor de manera más justa a lo largo de la cadena.

10. **Garantizar una "transparencia activa"** mediante herramientas claras de rendición de cuentas (informes periódicos, auditorías sociales, monitoreo participativo), que refuercen la legitimidad interna y la confianza entre actores.

11. **Fortalecer la flexibilidad institucional**, estableciendo procesos periódicos de revisión y ajuste de reglas, estructuras y funciones, para adaptarse a contextos cambiantes y asegurar la resiliencia organizativa.

12. **Anticipar los riesgos derivados de las brechas identificadas**, incluyendo posibles conflictos, pérdida de confianza o desarticulación, mediante estrategias preventivas como mecanismos de monitoreo participativo, criterios claros de rendición de cuentas y estructuras institucionales resilientes.

13. **Incorporar incentivos diferenciados para la producción sostenible y el uso del saber tradicional,** mediante esquemas de certificación adaptados, canales preferenciales de comercialización o reconocimiento normativo, que estimulen la conservación y la innovación**.**

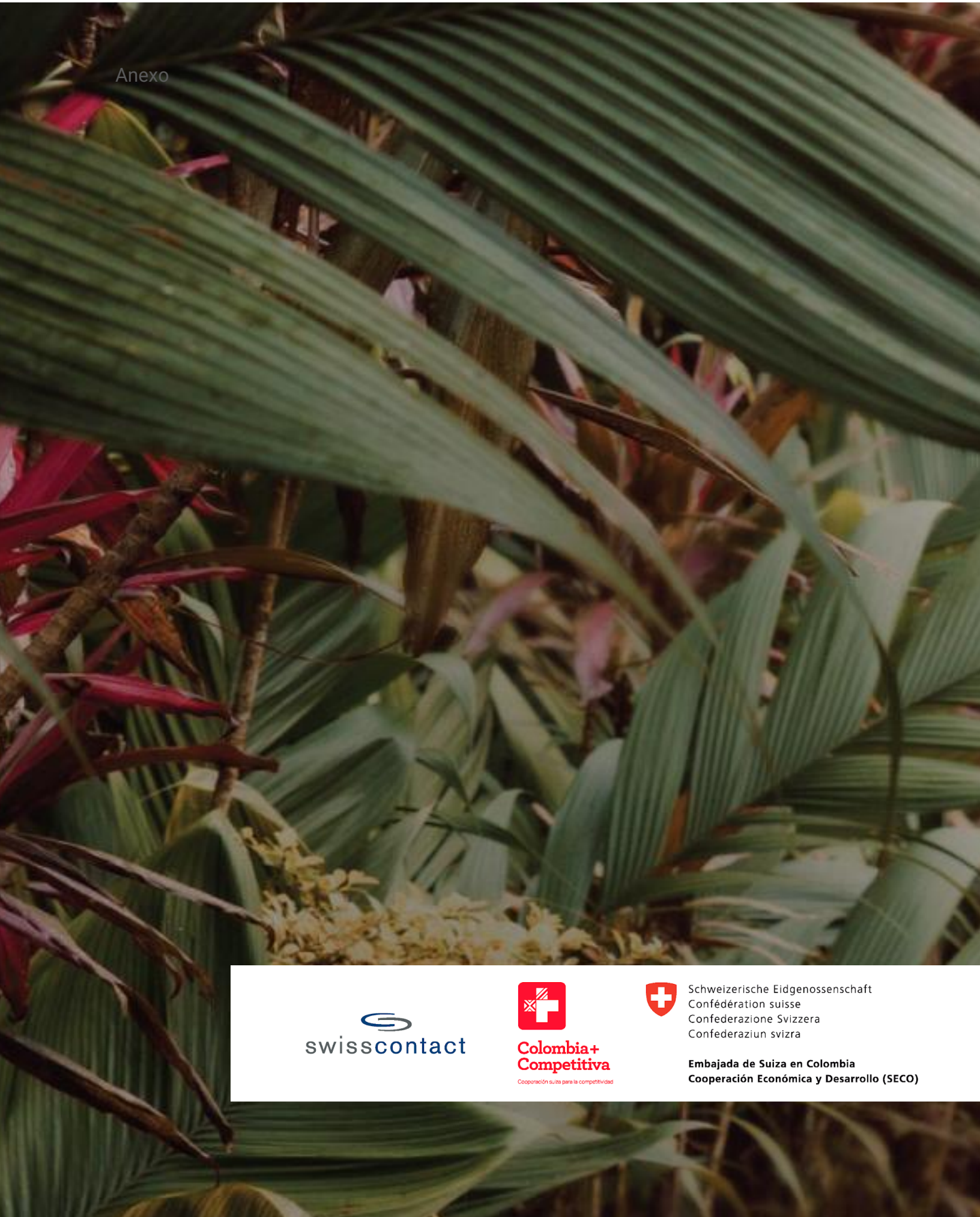
14. **Promover la formalización de los derechos sobre tierras y recursos naturales** como condición para la inclusión efectiva, el acceso a instrumentos financieros y la sostenibilidad productiva.

15. **Establecer rutas formales de retroalimentación desde los hubs territoriales hacia el Comité Estratégico Nacional,** garantizando que las propuestas, alertas e innovaciones identificadas en territorio sean tenidas en cuentas en la toma de decisiones.

16. **Incorporar una evaluación externa intermedia del modelo** —idealmente a los 24 meses— que permita contrastar percepciones internas con estándares internacionales, identificar aprendizajes clave y reforzar la legitimidad institucional del proceso.

En conjunto, estas consideraciones buscan consolidar una gobernanza de cadena sólida, inclusiva y sostenible, que contribuya de forma efectiva a la transformación productiva, ecológica y social del país, posicionando a los ingredientes naturales como un motor estratégico de la bioeconomía colombiana.

Anexo



swisscontact

Colombia+ Competitiva
Cooperación suiza para la competitividad

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Embajada de Suiza en Colombia**
**Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)**