

Apoyo a Alianzas Productivas
Gerencia del Proyecto
Contrato de Prestación de Servicios
María Clara Rodríguez Raga
Mayo 2001- Junio 2008
Informe final

Introducción

El presente informe tiene como objetivo presentar las memorias del Proyecto Apoyo a Alianzas Productivas en su primera fase. Estas memorias pretenden describir la evolución de la puesta en marcha del Proyecto, mas allá de las cifras que se han venido recogiendo a lo largo de los informes de gestión presentados semestralmente. Se busca que quede el registro de su desarrollo para futuros proyectos o para entender la dinámica del mismo en el futuro.

Preparación y Negociación del Préstamo 7096-CO.

En Mayo del 2001, el Proyecto se encontraba en la etapa de preparación, financiada con una donación japonesa y con un PPF (Facilidad para la Preparación de un Proyecto) que se ejecutó entre 1996 y 2001. Este PPF sería descontado del préstamo que finalmente se suscribió.

Entre 1996 y 1998, se creó una unidad de preparación con antiguos funcionarios del Incora, con sede en el IICA. El proyecto tenía como objetivo complementar las inversiones de adquisición de tierras para reforma agraria con el desarrollo de proyectos productivos. Se buscó la vinculación del Incora, sin obtener una respuesta muy efusiva pues consideraban el proyecto como algo externo a la entidad pero que a su vez requería de sus intervenciones y de sus recursos, pues en cualquier caso la compra de tierras no es un gasto elegible para el Banco Mundial, financiador del Proyecto. En esa época se formularon algunos proyectos piloto que luego recogería el Proyecto Alianzas Productivas como es el caso de la alianza de Rivera- Huila o la alianza de Puerto Wilches- Santander.

A partir de 1998, el proyecto se reformuló ya que el gobierno nacional de ese momento (1998-2002) no estaba interesado en desarrollar esquemas de reforma agraria, sino más bien impulsar alianzas estratégicas (nombre original del concepto) entre empresarios y pequeños productores agropecuarios alrededor de proyectos productivos, en particular de siembras nuevas de palma de aceite. Este concepto fue impulsado por el Ministro de Agricultura de ese momento (1998-1999) Carlos Murgas, gran empresario del sector palmero, y por Jaime Ruiz, director de Planeación Nacional. La idea fue evolucionando y el equipo de preparación se trasladó a Planeación Nacional, desvinculando definitivamente de la operación al Incora. La orientación del Proyecto se hizo más amplia, no solamente para proyectos de palma por lo que el Ministro Murgas impulsó directamente las alianzas estratégicas para palma con crédito FINAGRO.

Entre 1999 y 2001, se prepararon 5 alianzas piloto, en diferentes regiones del país y con diferentes tipos de productos: Cota- Cundinamarca de hortalizas, escogida por estar muy cerca de una gran ciudad, Rivera- Huila de maíz y tabaco, como ejemplo de productos de corto plazo y proveniente de un proceso de reforma agraria, Ariari- Meta

de leche, como ejemplo de productos pecuarios, Paratebueno- Cundinamarca, alianza de palma de aceite, como ejemplo de alianza que requería compra de tierra para cultivos de largo plazo, y finalmente, la alianza de Zambrano- Bolívar con población retornada a sus fincas luego de un desplazamiento forzado, para desarrollar un proyecto forestal. Estas alianzas fueron largamente analizadas y se fueron afinando los términos de referencia para hacer las evaluaciones ambiental, social y económica de cada una, con consultores individuales para cada especialidad.

Se definió que el ejecutor del Proyecto debía ser, transitoriamente, el Ministerio de Agricultura, mientras se definía la institucionalidad para el desarrollo rural ante la crisis en ese momento del Fondo de Desarrollo Rural Integrado- DRI. Este ejecutor finalmente nunca fue modificado, pues aún ahora la fortaleza institucional del Incoder no está totalmente probada.

El esquema operativo del Proyecto heredó algunos de los conceptos originales de reforma agraria por lo que el tema de acceso a la tierra se mantuvo durante la primera fase de este Proyecto distinguiendo el valor de la cofinanciación de las alianzas según sus necesidades de acceso a tierra: propia, arriendo, leasing o compra de tierra. En la práctica, la única alianza que utilizó el esquema de cofinanciación diferenciado fue la alianza piloto de palma en Paratebueno.

El equipo de preparación se fue transformado en equipo de implementación con la contratación de la gerencia, de la coordinación administrativa y financiera y la participación de un funcionario del Ministerio de Agricultura. Además estaban el experto ambiental y el de agronegocios como miembros del equipo original de preparación.

En Octubre de 2001, el equipo de implementación se trasladó con muchas dificultades al Ministerio de Agricultura, ya que durante 4 meses no se contó con espacio físico para ubicarlo, ni con el mínimo apoyo de computadores, secretaria o apoyo logístico. La decisión de donde ubicar operativamente el Proyecto dentro del Ministerio no obedeció necesariamente a análisis objetivo pues había posibilidad de ubicarlo en la Dirección de Política Sectorial, en el Dirección de Cadenas Productivas o el la de Desarrollo Rural, finalmente se ubicó en esta última porque el Ministro de ese momento, Rodrigo Villalba, tenía mayor cercanía con esa Dirección.

El contrato de préstamo se negoció finalmente, por video conferencia en noviembre de 2001, con la participación de un gerente nuevo en el equipo del Banco Mundial.

Es importante anotar que la financiación de 4 de las 5 alianzas piloto se logró mediante el aporte presupuestal de la Presidencia de la República a través del Fondo de Inversiones para la Paz, recursos que se contabilizaron luego como contrapartida del préstamo. Los primeros modelos de convenios tripartita siguieron el modelo utilizado por esta entidad y la fiduciaria que atendió estas alianzas fue Fidubogotá. Adicionalmente se contó con recursos para el funcionamiento inicial del equipo de implementación, mientras se formalizaba la suscripción del préstamo y se apropiaban los recursos en el Ministerio.

Firma del Contrato de Préstamo, Cumplimiento de las Condiciones de Efectividad y Cambio de Gobierno Nacional.

En enero de 2002, el Banco Mundial aprobó el préstamo que se suscribió en un evento en Bogotá el 3 de abril de 2002. El contrato contemplaba algunas condiciones de efectividad y otras de desembolso para iniciar las actividades, entre otras la suscripción de un contrato de encargo fiduciario para el manejo de los recursos de las alianzas así como uno de cooperación técnica para el resto de los recursos, la aprobación del manual operativo y finalmente la puesta en marcha del sistema financiero. Las condiciones de efectividad se cumplieron en 15 de mayo de 2002 y las de desembolso en el mes de octubre de 2002.

Para el convenio de cooperación internacional se escogió a la OEI como entidad que ofrecía las condiciones más baratas. El Proyecto estuvo vinculado a la OEI hasta el 2004. Para la fiduciaria, el proceso de selección se desarrolló con la participación de dos fiduciarias, Fidufi (actualmente liquidada) y Fiducoldex. Finalmente, esta última ganó el proceso ofreciendo unas condiciones financieras muy por debajo del mercado y muy favorables para el Proyecto. Esta fiduciaria manejó los recursos de inversión de las alianzas hasta el final del Proyecto en su primera fase.

Paralelamente, se decidió formular desde el equipo de implementación, un grupo de alianzas representativo, que buscara involucrar al mayor número de departamentos, para dar a conocer el esquema antes de lanzar las convocatorias, teniendo en cuenta que durante el 2002 había cambio de Gobierno Nacional. Para esta tarea se reforzó el equipo que aún no estaba completo, con 3 personas de perfil medio, como apoyo al trabajo de campo. Este esquema no fue muy útil y finalmente 6 meses después estas personas se desvincularon del Proyecto. Estas alianzas mantuvieron el modelo de estudios independientes por especialidad, algunos realizados por consultores desde Bogotá y otros por consultores locales. La calidad de estos estudios y la coherencia de los mismos fueron muy deficientes, por lo que se decidió montar la estructura de las Organizaciones Gestoras Regionales- OGRs.

En agosto de 2002 se produjo el cambio de administración nacional, lo que obligó al Banco Mundial a estar muy presente para dar a conocer los beneficios del Proyecto cuya ejecución era incipiente, al nuevo Ministro de Agricultura, Carlos Gustavo Cano. El nuevo viceministro conocía muy bien el Proyecto ya que durante su preparación en Planeación Nacional, él había sido el director de la Unidad de Desarrollo Agrario, dirección donde estuvo ubicado el equipo de preparación. A finales de 2002, se firmaron todos los convenios tripartita y los convenios de alianza de las 13 alianzas que se formularon directamente, respaldados con el presupuesto del Proyecto del 2002 y parte del 2003. Como el sistema de monitoreo de las alianzas aún no se había instalado, se contrató a un consultor independiente para que evaluara el desempeño de las primeras 4 alianzas piloto cuya ejecución venía desarrollándose. Las conclusiones de este estudio fueron útiles en el diseño del esquema de operación de las OGRs.

Conformación definitiva del equipo de implementación, primera convocatoria de perfiles, contratación de OGRs.

A partir de enero de 2003, se completó finalmente el equipo de implementación con la contratación de los expertos: social, financiero y de monitoreo. Tres meses después, llegaron nuevos expertos: ambiental y agronegocios ante el retiro de los anteriores. Con el equipo completo, se realizaron los términos de referencia de la primera convocatoria

de perfiles que tuvo lugar en el primer semestre del 2003, en esta ocasión en 6 departamentos. Estos términos establecían la participación estratégica de las Secretarías de Agricultura de los departamentos.

Paralelamente se prepararon los términos de referencia para la selección y contratación de OGRs con 3 tareas básicas: evaluación de perfiles, elaboración de los estudios de preinversión y monitoreo de las alianzas en ejecución. El proceso de selección fue un poco complicado por la poca experiencia regional en este tipo de tareas. El equipo de implementación tuvo que desarrollar las tareas directamente, cuando no se había seleccionado la OGR o cuando no había cumplido sus obligaciones cabalmente.

En la historia de la primera fase del Proyecto la rotación de las OGRs ha sido muy heterogénea según la región. En 6 de ellas: Costa Atlántica sur, Antioquia- Chocó, Eje Cafetero, Cauca- Valle- Nariño y los Santanderes, se mantuvo la misma OGR durante todo el tiempo en la medida en que se fueron vinculando los departamentos respectivos. En Cundinamarca- Boyacá y Llanos Orientales se realizó un cambio entre el 2003. En la región Huila- Tolima y Caquetá (hoy con Putumayo) se produjeron 3 cambios, y en la Costa Atlántica Norte, se ha cambiado 2 veces de OGR, no lográndose consolidar ninguna hasta la fecha.

Presupuesto y producción de alianzas durante la vigencia del Proyecto

Primera fase del Proyecto

Año	Apropiación Presupuestal (Millones de \$)	Alianzas formuladas	Alianzas Aprobadas
2001	3.260*	5	
2002	6.000	15	4
2003	4.000	15	15
2004	10.000	38	17
2005	12.000	41	33
2006	16.000	59**	43
2007	16.000	51	40
2008	0	0	8
TOTAL	67.260	224	160

*Contrapartida del FIP

**Incluye 5 alianzas piloto por fuera de convocatoria

Durante los 6 años de vigencia del Proyecto, el presupuesto asignado por el Ministerio fue creciente, salvo durante el 2003, cuando se programaron \$6.000 millones y en el primer trimestre del año, se recortó a \$4.000 millones. Este riesgo finalmente se superó a partir del 2004, cuando el Proyecto comenzó a “producir” masivamente alianzas en el país.

Se realizaron 29 reuniones de la Comisión Intersectorial Nacional y 36 Comisiones Intersectoriales Regionales en 25 ciudades del país, lo que significa un gran esfuerzo por involucrar a las diferentes regiones en el desarrollo del Proyecto.

El 71% de las alianzas formuladas resultaron viables y el mayor volumen de alianzas aprobadas (77%), se generó durante los últimos 3 años del Proyecto.

Las 160 alianzas aprobadas vinculan a 13.329 familias de pequeños productores, en 27.747 hectáreas (no se contabilizan las áreas de los proyectos pecuarios), con una inversión total en el momento de la aprobación de \$211.275 millones, de los cuales el proyecto aportó \$53.562 millones. Es decir que del total del presupuesto asignado, el 80% se destinó a inversión directa y el 20% a la divulgación, preparación, supervisión y monitoreo de las alianzas.

Las alianzas están distribuidas en 25 departamentos, aunque el 42% de las alianzas están concentradas en 5 departamentos. Los productos en los que se desarrollaron estas alianzas son bastante heterogéneos aunque predominan cultivos como el cacao con el 13% de las alianzas y la leche y la mora con el 8% cada uno.

El préstamo de la primera fase fue desembolsado en su totalidad al 31 de diciembre de 2007 y completamente legalizado a 15 de junio de 2008.

Eventos determinantes en la historia del Proyecto

Durante estos 7 años ocurrieron algunos eventos, la mayoría inducidos, que fueron determinantes para el Proyecto.

- (i) En primer lugar, durante el 2003, ante las dificultades de orden fiscal, conjuntamente entre el Banco Mundial y el equipo de implementación se tomó la decisión de solicitar una **reducción del monto total del préstamo en USD \$10 millones**. Esta decisión permitió ejecutar el Proyecto en el tiempo previsto, lo que agilizó su implementación, y, aún con el recorte, se logró superar las metas de número de alianzas en 60% y en familias beneficiadas en 33%.
- (ii) En el 2003, ante el lento ritmo de los reembolsos que permitiera la liquidez necesaria para atender al número de alianzas creciente, el equipo de implementación del Proyecto le solicitó al Banco Mundial aceptar **el giro de cada desembolso del Incentivo Modular al patrimonio autónomo, como recursos ejecutados** y por lo tanto objeto de las solicitudes de reembolso. El Banco aceptó esta propuesta, lo que agilizó enormemente el flujo de recursos, teniendo luego que legalizar cada desembolso de las alianzas. Este esquema fue determinante para la ejecución y desembolso de los recursos en los tiempos previstos.
- (iii) En el 2006, ante el volumen creciente de alianzas, el equipo de implementación le propuso al Banco Mundial y a la oficina jurídica del Ministerio, **la eliminación del convenio tripartita** (convenio utilizado originalmente por el Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República en el 2001). La propuesta fue aceptada, dejando las cláusulas principales en el convenio de alianza y en el contrato de fiducia mercantil que suscribe la fiduciaria con los beneficiarios. Esta determinación disminuyó el trámite para la legalización de las alianzas y disminuyó sustancialmente el volumen en la elaboración de convenios, liquidaciones, prórrogas y modificaciones, tanto para el equipo de implementación como para la oficina jurídica del Ministerio.
- (iv) Cuando se definieron las regiones del país agrupando de 2 a 4 departamentos por cercanía geográfica, para ser atendidos por una Organización Gestora Regional, y se determinó que las convocatorias fueran regionales y no nacionales, se agruparon departamentos tan disímiles como Antioquia y Chocó o Cundinamarca y Boyacá o Nariño, Cauca y Valle o Santander, Norte y Arauca o Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo, entre otros. **Estos departamentos, con grados de desarrollo**

tan heterogéneo, compiten en cada convocatoria entre sí. Esto, si bien, inicialmente, produjo quejas de los más débiles, después de las primeras convocatorias, ha demostrado que produce un ambiente de competencia sana que motiva a los más débiles a esforzarse más, con sorprendentes resultados en todas las regiones. Esta medida rompe con el paradigma de los departamentos fuertes y los débiles.

- (v) En agosto de 2006, la Comisión Intersectorial Nacional, ante la propuesta del equipo de implementación, aprobó *delegar en sus representantes regionales la toma de decisiones frente a los perfiles y las alianzas aprobadas*, conformándose así las Comisiones Intersectoriales Regionales. Esta decisión fue muy bien recibida a nivel regional acercando mucho más el Proyecto a las instancias regionales. En las 36 reuniones de las CIRs, en 25 ciudades, todas presididas por el Ministerio de Agricultura, no se ha presentado ninguna dificultad en la toma de decisiones donde se mantiene inquebrantable el criterio técnico en cabeza de las OGRs respectivas.

Recogiendo frutos

Los resultados en la formulación rigurosa y el seguimiento de las alianzas se comenzaron a ver a finales de 2004. Estos resultados comenzaron a ser divulgados por el equipo del Banco Mundial en otros países de la región y luego más lejos. Es así como en diciembre de 2004, el equipo de implementación sostuvo una videoconferencia con el equipo de formulación de un proyecto similar en Bolivia. En marzo de 2005, el Proyecto fue invitado por el Banco Mundial a presentar sus resultados en Washington, en el “Rural Week” de ese año. Luego, el Banco Mundial organizó un taller en Haití con empresarios para presentar el Proyecto. Ese mismo año, en Guatemala, hicimos parte del equipo de preparación de un gran proyecto con un componente de Alianzas Productivas. Durante el 2006, las vistas se incrementaron a Perú, Ecuador, Panamá y Angola. Finalmente, durante el 2007, el Proyecto se presentó en la tercera conferencia internacional sobre vinculación del mercado a los campesinos, realizado en la India e hicimos una vez más, parte del equipo de preparación de un proyecto similar en Vietnam.

A nivel nacional, el Proyecto también ha tenido reconocimiento, plasmado en la inscripción desde el 2005, en el Banco de Éxitos de la Administración Pública, en el marco del Premio Nacional de Alta Gerencia organizado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por otra parte, algunos departamentos expresaron el interés de replicar el modelo con sus propios recursos. Risaralda finalmente concretó la propuesta durante el 2007, sin embargo con el cambio de administraciones en el 2008, este esquema no se repitió en ese departamento. Ya con las nuevas administraciones regionales (2008-2012), departamentos como Casanare y Caldas han expresado el interés en montar el proyecto departamentalmente. Las OGRs serán las encargadas de asesorarlos y acompañarlos. Se espera que en los próximos años otros departamentos sigan ese camino.

Estos resultados exitosos llevaron al Banco Mundial y al Gobierno Nacional a suscribir un nuevo empréstito en diciembre de 2007, para desarrollar la segunda fase del Proyecto.

Segunda fase del Proyecto, formulación e inicio de la implementación

La segunda fase del Proyecto se formuló en un tiempo record de 6 meses, en particular comparado con los 6 años que duró la preparación de la primera fase. Las bases para su formulación fueron las lecciones aprendidas de la primera fase.

Las principales innovaciones fueron:

- La ejecución del Proyecto a nivel regional se realiza con autonomía: convocatorias, Comisiones Intersectoriales Regionales, contratación de consultores y de OGAs.
- La preinversión es responsabilidad de los proponentes.
- La cofinanciación del Proyecto se reduce con mayores necesidades de cofinanciación externa. Se estimula la financiación vía crédito.

El Banco Mundial encargó al equipo de implementación para realizar los principales estudios que fueron la base del PAD, a saber, las evaluaciones ambiental, social, económica e institucional.

Durante el primer semestre de 2008 se contrataron 8 OGRs, ya que una de las regiones no pudo iniciar en el esquema de autonomía regional, por falta de capacidad institucional. Se desarrolló la primera convocatoria de perfiles de la primera fase, con 300 perfiles presentados, 126 evaluados y 54 perfiles aprobados para iniciar preinversión. Se realizó el registro de consultores en preinversión, con una labor maratónica de capacitación en preinversión, ya que el equipo de implementación capacitó a cerca de 100 equipos multidisciplinarios en 10 ciudades del país. El registro de OGAs está en desarrollo en este momento.

El balance de esta nueva institucionalidad es muy positivo. Hay 8 equipos regionales, es decir, más de 35 profesionales, con dedicación de tiempo completo para el Proyecto, lo que equivale a multiplicar por 3 la capacidad del equipo de implementación. Estos 8 equipos tienen totalmente interiorizado el Proyecto y están en la capacidad de hacer su difusión a todos los niveles en su región.

Uno de los aspectos más importantes de este avance en la implementación es la apropiación de los procedimientos del monitoreo de todos los miembros de los equipos regionales, que va exigiendo que todos los miembros del equipo de implementación a nivel central se involucren igualmente. Este no era el caso durante la primera fase, pues el monitoreo se hacía regionalmente a través de consultores puntuales y temporales, y a nivel central sólo dependía de una persona.

Factores de éxito, riesgos a futuro y principales retos.

Los factores de éxito del Proyecto fueron:

- (i) claridad, objetivo único y simplicidad en el concepto del Proyecto,
- (ii) capacidad de aprendizaje y flexibilidad para corregir errores en la operación del Proyecto,
- (iii) continuidad en el equipo de implementación del Proyecto (en promedio, los miembros del equipo han estado por 3 años),

- (iv) fortalecimiento de las capacidades regionales a través de las OGRs,
- (v) vinculación y participación activa de los gobiernos departamentales a través de las Secretarías de Agricultura,
- (vi) cumplimiento estricto de los procedimientos de convocatorias, de evaluaciones y de selección de las propuestas,
- (vii) continuidad y respaldo permanente de las directivas del Ministerio, en particular del Ministro Andrés Felipe Arias (2004 a la fecha),
- (viii) perfecta coordinación entre el equipo del Proyecto en el Banco Mundial y el equipo de implementación en el Ministerio.

Los posibles riesgos a futuro pueden ser:

- (i) pérdida de la calidad de la preinversión, aunque según el balance de las OGRs, en particular quienes ya tienen experiencia en preinversión, están implementando un sistema de seguimiento a la preinversión que mitigaría este riesgo,
- (ii) dificultad para comprometer y ejecutar los recursos de cada vigencia fiscal, en particular en el primer año, el 2008, lo que puede traducirse en reducción de la apropiación presupuestal al año siguiente,
- (iii) el relevo en las Secretarías de Agricultura a partir del 2008, exige un mayor esfuerzo de divulgación y capacitación de parte de las OGRs.

Los retos más relevantes a los que se debe enfrentar el Proyecto en el futuro son:

- (i) involucrar aún más al sector privado en el desarrollo de las propuestas y en el acompañamiento de su desarrollo,
- (ii) afinar los instrumentos de monitoreo de las alianzas que permitan atender al número cada vez más creciente de alianzas, a tiempo y con soluciones las dificultades que se presenten,
- (iii) incrementar los montos de cofinanciación externa de las alianzas y asegurar que los recursos efectivamente lleguen a los proyectos productivos.
- (iv) mayor presencia e imagen más amplia al interior del Ministerio, que mitigue el riesgo de un posible cambio de la administración o del cambio de Gobierno Nacional.

Algunas reflexiones finales

El Proyecto se ha podido desarrollar con éxito debido a la confluencia de varios factores que favorecieron su evolución, como ya se explicó más arriba. Sin embargo la coincidencia de estos factores no hubiera sido suficiente si el equipo de implementación del Proyecto no hubiera contado con el compromiso y la dedicación y la responsabilidad de cada uno de sus miembros en el desarrollo de sus actividades. Estas cualidades hacen además que permanentemente se estén exigiendo más allá de lo esperado ante la carga y diversidad del trabajo por hacer. Este mismo espíritu se está desarrollando a nivel regional. Esto se explica porque en cada uno hay el deseo de aportar su contribución al bienestar sostenible de la población objeto del Proyecto y gracias a él podemos asegurar que el modelo de Alianzas Productivas hace hoy parte del lenguaje de los ejecutores y operadores de proyectos productivos agropecuarios en el país.