



EVALUACIÓN DEL FONDO CONDESAN EMPRESARIAL

PRESENTACIÓN

Uno de los acuerdos del Consejo Directivo de CONDESAN, durante la sesión de noviembre de 1999, fue la necesidad de tener una evaluación externa de la concepción y marcha del Fondo CONDESAN Empresarial, uno de los componentes más innovadores del Consorcio. El CIID, principal donante de esta iniciativa, coincidió plenamente con esta propuesta.

La consultoría fue encargada a Carlos Mladinic, persona que fuera sugerida por Julio Berdegué (RIMISP). La experiencia del Sr. Mladinic, que se resume apretadamente a continuación, explica el por qué fue escogido para esta difícil tarea. Carlos Mladinic fue Director de CORFO (Corporación de Fomento), el organismo del gobierno de Chile a cargo de la política industrial, y en tal función diseñó las políticas para la fundación de los PYME a nivel urbano y rural; fue el representante de Chile en las negociaciones para el Acuerdo de MERCOSUR; ha sido Ministro de Agricultura, y Secretario General de Gobierno con rango de Ministro, y en la actualidad es miembro de diversos Directorios de empresas privadas y del Banco de Chile.

El presente documento contiene dos partes. En primer lugar se presenta el informe de Carlos Mladinic con los resultados de su consultoría, y en segundo lugar se incluyen las reflexiones que hace Rubén Darío Estrada, responsable del Fondo CONDESAN Empresarial, al informe de Mladinic. A manera de Anexo se incluyen los términos de referencia de la consultoría.

Dada la importancia del tema para el Consorcio, apreciaremos los comentarios que estos documentos susciten.

Lima, setiembre del 2000

INFORME TÉCNICO FONDO EMPRESARIAL CONDESAN COLOMBIA

**Carlos Mladinic
Septiembre del 2000**

INTRODUCCIÓN

El presente Informe fue elaborado a partir de la extensa documentación previa que nos fue entregada y de la visita a terreno efectuada entre el 21 y el 25 de agosto del año en curso.

Nuestra visita a Colombia comenzó en la ciudad de Calí con una extensa reunión de trabajo con Rubén Darío Estrada quien nos dio a conocer los avances del programa, los logros alcanzados y las dificultades que enfrentaba. Pudimos aclarar en esa reunión varias de las dudas que nos surgieron después de leer la documentación que previamente habíamos recibido. De igual forma se analizó el programa total de la visita y se revisó la agenda propuesta por Rubén Darío.

El día 22 de agosto nos dirigimos al municipio de Popayán para reunirnos tanto con funcionarios municipales como con agricultores de la zona. Ahí pudimos conocer de las virtudes y fortalezas del programas pero también de algunas de las debilidades que enfrenta los que mencionamos mas adelante en la parte central de nuestra evaluación.

El día 23 de agosto viajamos a Bogotá para reunirnos con autoridades gubernamentales y con empresarios que apoyan el programa.

En nuestra reunión con el Vice-Ministro de Agricultura apreciamos el interés de las autoridades colombianas por el programa y cierta disposición a flexibilizar algunos de los instrumentos públicos para que puedan ser mejor utilizados por el Fondo Empresarial. Sin embargo, tal como lo expresamos en nuestros comentarios posteriores es posible que subsistan aquí algunos problemas y que será mejor enfrentarlos como un dato mas que esperar pacientemente a que sean modificados.

La reunión con el grupo empresarial nos demostró que es factible constituir las redes en las cuáles se fundamenta el Fondo Empresarial si ellas son inteligentemente trabajadas. La capacidad de estimular a estos empresarios por parte de Rubén Darío sin duda constituye una de las fortalezas del programa.

Nuestras actividades en Bogotá concluyeron con una reunión con las autoridades de FINAGRO. Nuestra impresión es que tanto en lo que respecta a dicha institución como en lo que respecta a la participación de la banca privada, es donde el programa enfrenta mas complicaciones y no nos parece que serán resueltas en el corto plazo, y por lo tanto formulamos algunas sugerencias al respecto.

El día 24 de agosto viajamos a Manizales para reunirnos con los estudiantes de la Universidad de Caldas que participan en el programa de maestría y por la tarde con las autoridades del municipio de Pensilvania y mujeres productoras de mora. Ambas reuniones resultaron muy provechosas para poder efectuar los comentarios que incorporamos mas adelante.

Finalmente el día 25 de agosto realizamos una evaluación final de la visita en conjunto con Rubén Darío y solicitamos alguna información adicional la cuál nos fue remitida.

Debemos expresar que la preparación de la visita fue excelente cumpliéndose, a nuestro juicio, a cabalidad los objetivos de la misma. La agenda fue cuidadosamente elaborada y se respetaron todos los tiempos.

Si debemos señalar que la evaluación que entregamos no puede sino ser considerada como una evaluación temprana. El programa está en sus inicio y en etapa de maduración.

Hemos querido centrar nuestros comentarios en las opiniones y en los juicios que nos fuimos formando en terreno. Por tanto no consideramos necesario replicar en este informe los componentes esenciales del proyecto pues ello han sido expuestos de manera amplia en la documentación previa que se nos hizo llegar .

En todo caso nos parece necesario mencionar lo mas esencial de dichos documentos revisados pues deben considerarse como parte de esta evaluación.

DOCUMENTACIÓN REVISADA

La presente consultoría ha considerado la revisión de una serie de documentos relacionados con el diseño estratégico y con la implementación operativa de CONDESAN y en particular de la iniciativa Fondo CONDESAN Empresarial. Dicha revisión actúa en complemento con la visita en terreno realizada en Colombia a algunos de los proyectos que allí se intenta implementar, y son por lo tanto documentos que contienen el sustento de lo que aquí se afirma.

Los documentos más importantes son los siguientes.

1. **“Alianzas Estratégicas. Mecanismo para Reactivar el Agro Colombiano: Diseño, Análisis de Criterios, y Reglamentación para Implementarlas en el Corto Plazo”.** Rubén Darío Estrada, noviembre de 1999.

En este trabajo se analiza los sistemas de producción existentes y se tipifica las alianzas estratégicas que se dan típicamente en el sector rural. Este último punto resulta muy interesante en este documento pues refuerza la idea de intentar construir o identificar alianzas más complejas, como las llamadas de integración de nicho de producto con nicho de población y nicho de región, puede ser el camino más eficiente para promover el desarrollo. Especialmente a la hora de seleccionar proyectos alternativos con rentabilidades aceptables, este elemento, el tipo de alianza, debería inclinar la balanza a favor del proyecto que utiliza la más compleja.

Asimismo, en este trabajo se incursiona en el diseño de nuevos mecanismos que apoyen la conformación de alianzas, que permitan acceder a formas apropiadas de financiamiento, en que elementos como el nivel y especialmente la alta volatilidad de la tasa de interés resultan clave para el éxito de los proyectos.

Otro elemento destacado en este documento se refiere a criterios para evaluar el impacto social de los diferentes proyectos que se tenga, fundamentalmente en cuanto al empleo permanente que generen y a los aportes que estos hagan al tema de la educación en el ámbito local.

Finalmente se presenta algunos casos donde los planteamientos teóricos anteriores pueden ser validados. Los casos mencionados son: Plantaciones de Palma Aceitera en Tumaco (proyecto no documentado); Proyecto Agroindustrial Uva Isabela en el Valle del Cauca (presentado al BID y al FOMIN); Captura de CO2 en el Municipio de Pensilvania (promovido por CONDESAN).

2. **“POLICY INTERVENTIONS IN THE HIGH ANDES: Poverty and the environment targeting policy interventions at the rural poor niches threatened by severe land degradation in the high Andes. INFORME TÉCNICO 1999”.** Rubén Darío Estrada, abril de 2000.

En este documento fundamentalmente se da cuenta de los prometedores avances que se ha logrado en materia de eficiencia en la realización de análisis de cuenca. Aportando innovaciones significativas tanto en el ámbito metodológico como en su aplicación a situaciones concretas.

Asimismo, se revisa en extenso el accionar del Fondo CONDESAN Empresarial, desde su diseño hasta su potencial de aplicación a otros países. Para ello se muestra los proyectos que se están realizando: Producción de Mora con Passicol, Producción de Mora con Postobon, Producción de Semilla

Arachis Pintoí, Fondo Ganadero, Módulo de Camisas de Exportación, Proceso Educativo Pensilvania; los que no prendieron: Plantas Aromáticas, Plantación de Aguacate; y los que se intenta poner en funcionamiento: Renovación de Café, Coberturas Verdes, Fondo Ganadero, Producción de Heno de Leguminosas, Establecimiento Cultivo Maracuya, Fondo Estudiantil Maestría, Desarrollo Cuenca La Miel.

3. Pasos Concretos que se están dando para implementar en Colombia la Filosofía CONDESAN: El caso del Fondo Condesán Empresarial. Rubén Darío Estrada.

Aquí se da un análisis crítico de las alternativas de financiamiento y de incentivos que se tiene para el agro en Colombia y de las que podrían existir más acorde con la filosofía del Fondo. Hay un interesante análisis de los efectos de las tasas nominales en la sustentabilidad de los proyectos.

4. Reglamento Operativo Fondo Agropecuario de Garantías – FAG -. FINAGRO

En este reglamento aparece definida la figura de alianza estratégica que permite, independientemente del tamaño de los productores acceder hasta un 80% de garantías para los créditos otorgados. Queda implícitamente de manifiesto que la decisión del crédito sigue siendo exclusivamente de quien lo otorga, y que no es una política preferentemente focalizada hacia los más pequeños.

5. Otros documentos revisados son:

- **“RENOVACIÓN DE LA CAFICULTURA: MECANISMO EFICIENTE PARA LOGRAR EL DESARROLLO MUNICIPAL Y MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE PENSILVANIA, COLOMBIA”;**
- **“FONDO GANADERO PARA EL DESARROLLO PECUARIO DE PENSILVANIA, COLOMBIA: UNA NUEVA ALTERNATIVA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA IMPULSANDO LA SIEMBRA DE PASTURAS ASOCIADAS Y CALIDAD DEL PIE DE CRÍA ACTUAL.**

A. MODELO MENTAL FONDO CONDESAN

Para comenzar el análisis del modelo mental utilizado por CONDESAN y que se expresa en la metodología implementada por el Fondo Empresarial CONDESAN en Colombia, es necesario desatacar tres elementos de entrada:

1. El Fondo CONDESAN busca una manera eficiente de generar ingresos para los más pobres.
2. La eficiencia del Fondo también será evaluada por su capacidad de recuperar los recursos invertidos en los proyectos y que, por lo tanto, será exitoso en la medida que esto ocurra.
3. También aparece como un objetivo del Fondo el detectar en corto tiempo, las limitantes que impiden que las políticas gubernamentales lleguen o impacten a los grupos más pobres.

A partir de estos elementos, y dependiendo del orden en que estos objetivos sean considerados, los comentarios al esquema mental del Fondo difieren. Esto es, si asumimos que el mayor (más importante) impacto que el Fondo busca está en entregar a los gobiernos, quienes compartirían los otros dos objetivos, las diferentes maneras en que los programas tradicionales de apoyo no llegan a este grupo objetivo, la no-concreción de proyectos o el retraso de ellos sería parte importante del proceso y no sería tan urgente superar esas dificultades, sino el valor estaría en detectarlas y mostrarlas.

Si por otra parte, y como se entiende de la lectura de los documentos analizados, el primer objetivo: generar eficientemente ingresos para los más pobres es el más importante, entonces debería ser una tarea central del Fondo el concretar la realización de los proyectos y, por lo tanto, que las experiencias que están detenidas, retroalimentasen en primer lugar a los estrategias del Fondo para readecuar la manera de acometer cada una de las iniciativas.

En otras palabras, parece necesario hacer una decisión más explícita respecto de cuánto tiempo es prudente (eficiente) mantener detenido un proyecto a la espera que los instrumentos del Estado funcionen, o el financiamiento bancario llegue. Decimos explícitamente puesto que implícitamente se ha tomado decisiones en este sentido, financiando transitoriamente con recursos del Fondo algunas iniciativas, en espera de los recursos de la Banca.

En una mirada general al esquema mental del Fondo, se evidencia una suerte de confusión entre los objetivos anteriormente mencionados.

Un ejemplo claro se presenta en los proyectos que están detenidos porque algunos de los instrumentos Estatales existentes no funcionan adecuadamente para los más pobres (caso del FAG para alianzas estratégicas) o no esta

operacionalmente focalizados a este grupo de la población (caso del subsidio a la inversión rural). Junto con ello está el caso de las dificultades para acceder a financiamiento bancario, altamente reticente en financiar a los pequeños productores a pesar del refinanciamiento de Finagro (institución que no pretende incentivar a la Banca hacia grupos específicos de la población).

En esos casos, aparentemente, no está claro si el objetivo del fondo es llevar adelante iniciativas y concretarlas, o esperar el tiempo que sea necesario hasta que las autoridades competentes realicen las correcciones debidas a los instrumentos de fomento disponibles. Aún más, esto supone que las autoridades comparten la idea de que es a estos grupos a los que es necesario atender en primer lugar. Lo que en contextos en que, muy probablemente, los instrumentos del Estado estén sobre - demandados, y lo que se está sugiriendo por parte de CONDESAN es la impopular medida de mejorar la focalización.

Respecto del segundo objetivo mencionado al comienzo de esta sección, recuperación de los recursos financieros aportados por el Fondo. Existe una suerte de divergencia entre el aparente objetivo teórico: promover la inversión sin arriesgar los recursos principales, y los riesgos inevitables que se debe asumir en la práctica: fundamentalmente de mercado y de incumplimiento por parte de los socios.

En este sentido, la situación no es fácil de mejorar para el Fondo, puesto que aún en el caso de que se utilice la firma de documentos exigibles a los productores, éstos no tienen bienes físicos de importancia para dar garantías verdaderas. Además, sería en cierto sentido una contradicción, puesto que precisamente la carencia de buenas garantías reales es una de las causas por las que estos productores muchas veces, no pueden acceder a los beneficios de políticas públicas de apoyo a la producción.

Ahora bien, con el ánimo de realizar experiencias que sean en buena medida replicables en otros lugares, parece oportuno explicitar más los costos asociados al no-cumplimiento. Un buen ejemplo se aprecia en el Sub Fondo para becas, en donde los estudiantes se comprometen a pagar un 10% de sus futuros ingresos, sin ningún tope, y en una estrategia que depende centralmente del espíritu solidario de ellos. Esto podría llevar a situaciones en que algunos estudiantes “exitosos” paguen varias veces el costo de la Maestría, mientras que otros mucho menos. Esto representa, al menos, un elemento de gran riesgo para el futuro del Sub Fondo, y por lo tanto una estrategia muy débil si se la analiza desde el punto de vista del objetivo de recuperar los recursos financieros de CONDESAN.

Si se la analiza desde el punto de vista de la generación de ingresos de los grupos más pobres, claramente los alumnos cambiarán su nivel de ingresos, sin embargo ellos ya con un pre-grado habían dejado de pertenecer al grupo más pobre. Lo que obliga a evaluar el impacto en otros productores pobres, y por lo tanto el impacto dependerá de la conciencia social de los graduados.

Otro elemento que aparece relativamente confuso en el esquema mental del Fondo, es la relación pobreza medio ambiente. Me refiero a que, siendo dos aspectos bastante difíciles de superar cada uno en sí mismo, puede resultar un problema de alta complejidad el pretender resolverlos conjuntamente. Esto no quiere decir que no se pueda detectar oportunidades en los fondos de apoyo a la conservación de los recursos naturales, sin embargo, sigue siendo importante mantener la claridad respecto de lo prioritario del accionar de CONDESAN.

En el caso de la idea de utilizar los excedentes del apoyo para forestación en la zona de Popayan, se está a la espera de que la Organización forestadora realice el proyecto para entonces comenzar con la iniciativa del Fondo, en un lugar en que ya se cumplen los requisitos fundamentales, organización y apoyo local, identificación del producto y de la agroindustria, y productores pobres.

En este caso parece más eficiente concretar los proyectos que existan, independientemente del avance del proyecto forestación, puesto que cumplen con los criterios de CONDESAN y son realmente de mucho impacto potencial. A menos que lo relevante para el Fondo sea mostrar las sinergias posibles entre ambas iniciativas, en cuyo caso se justifica la espera.

En cualquiera de los casos, cabe comentar que el esquema podrá ser catalogado de exitoso y por lo tanto catalogado de replicable, en la medida que los proyectos funcionen y los fondos se recuperen para su posterior reasignación.

B. METODOLOGÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES

En primer lugar cabe señalar que es muy positivo el aporte de las iniciativas que se intenta implementar, respecto de valorar la construcción de alianzas estratégicas como elemento central para obtener credibilidad, consistencia y menor incertidumbre a los flujos, y en definitiva como base para conseguir el éxito.

En segundo lugar es también muy positivo la construcción de la alianza, que se hace desde la base y la participación del ámbito local en las decisiones, tanto de los beneficiarios, como de los estilos de trabajo conjunto.

En este mismo sentido, la secuencia lógica de conseguir en primer lugar al o a los empresarios interesados en los proyectos, que aportan el conocimiento de mercado y en casi todos los casos el poder comprador de los productos, es fundamental para darle viabilidad a las iniciativas.

En cuanto a la flexibilidad, ésta parece la adecuada en los casos presentados, puesto que no se aprecia que alguna de las iniciativas haya fracasado o esté detenida por causas atribuibles a rigideces del esquema o a la metodología. Sin embargo, ha habido eventuales administradores que han desistido de trabajar con el Fondo ante las exigencias de impacto social de los proyectos, lo cual debería

ser más documentado. Esto apuntaría a conocer de manera más precisa una respuesta a la pregunta de en qué condiciones un número significativo de operadores privados está interesados en trabajar con un Fondo de esta naturaleza.

No hay antecedentes para poner en duda que exista suficiente flexibilidad, principalmente por que se analiza caso a caso los diferentes proyectos. Las inflexibilidades quedan más claramente de manifiesto cuando se intenta hacer un ranking de proyectos excluyentes, o que compiten por los mismos recursos. Por lo tanto es un elemento que debería explorarse más cuando se intente escalar el programa con la lógica aquí empleada.

C. FORMA DE OPERACIONALIZAR LOS ACUERDOS

La manera de hacer los acuerdo es muy interesante, especialmente porque permite aprovechar las capacidades locales, sin lo cual es muy difícil que las diferentes iniciativas prosperen. Para los empresarios es también funcional dado que la situación de seguridad que se vive en estas localidades hace estratégica su relación con pequeños productores. Desde luego que para estos últimos, asociarse con los empresarios es probablemente la única manera de acercarse a mercados de productos con mayor rentabilidad.

Por su parte la participación de los Municipios, más allá de aportar directamente en la implementación, a través de las UMATAS, su contribución estratégica va por el hecho de ser una institución permanente, que en general genera confianza en el ámbito local.

Respecto de sí es una propuesta razonable para la situación macroeconómica y de violencia que vive Colombia, es muy difícil entregar una opinión. Es decir, si la situación recrudece en estos lugares lo mas probable será que ninguna iniciativa, por bien pensada que esté, funcionará. Pero de igual forma nos parece que el enfoque planteado es aún más válido dada la situación existente ya que en su diseño la considera y busca enfrentarla con un esquema sin duda novedoso y apropiado para el contexto. Sin embargo, ningún esquema conocido puede contrarrestar el alto nivel de incertidumbre que en la práctica cualquier proyecto o iniciativa enfrenta hoy en Colombia, ni pronosticar el que enfrentará en los próximos años, y que condiciona significativamente las opciones de recuperación del capital del Fondo.

D. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN

De acuerdo con lo observado en la práctica no hay gran diferencia de exposición al riesgo entre la situación de financiar directamente versus el intento de servir como fondo de garantías adicional para los productores. La ventaja de este intento se presenta por el lado de ampliar el impacto de los recursos financieros de INFRUTALES. Sin embargo, esta idea hasta el momento se ha encontrado con la

casi nula disposición de la Banca de apoyar proyectos de pequeños productores pobres que viven en zonas con problemas de seguridad.

En lo que respecta a la participación de la Banca, es pertinente mencionar que será muy difícil conseguir financiamiento por parte de ella para el grupo objetivo que aquí se plantea, especialmente en un ambiente en que la Banca está comenzando a ajustarse después de fuertes problemas, los cuales aún no están completamente superados.

Junto con ello, en general la banca está cada vez más reticente a canalizar recursos hacia el agro, especialmente hacia los pequeños productores. Esto más allá de los niveles de garantías que se pueda ofrecer y de los bajos leverage que se pueda mostrar, es decir, aparentemente tiene mejores negocios que acometer y está siempre su análisis centrado en la calidad del primer pagador mucho más que en la calidad de las garantías, a pesar de que igualmente las exige.

Desde este punto de vista, es que nos parece adecuado revisar la decisión de utilizar a la Banca como financista en alguna proporción de las inversiones en cada proyecto. Asimismo, puesto que éste ha sido claramente un elemento que ha retrasado la ejecución de los proyectos y, por lo tanto, montos no muy significativos han impedido avanzar más rápido en concretar buenas ideas. Ideas que tienen gran impacto potencial, pero que sólo si se concretan y luego si se desarrollan según lo planeado, verdaderamente servirán de ejemplo como modelo a seguir, en una temática en que no hay esquemas probados, y en cual necesariamente se debe hacer camino al andar.

Por otro lado, en este aspecto claramente la estructura social de INFRUTALES no es un elemento central en cuanto a proteger al Fondo de los riesgos que se visualiza. Ahora bien, independientemente de ello, resulta curioso que la propiedad de esta empresa pertenezca mayoritariamente a una persona natural. Se entiende cuales han sido las circunstancias que llevaron a esta situación, sin embargo, es algo que debería superarse, considerando, además, que se pretende generar un modelo de intervención replicable en otros lugares.

E. EXTENSIÓN A OTRAS ZONAS DE LA REGIÓN ANDINA

El Fondo CONDESAN Empresarial ha logrado avanzar en Colombia en un esquema que va ratificando elementos de estrategia muy importantes para abordar la problemática de pobreza rural.

Elementos como las alianzas estratégicas, sean de las llamadas de nicho de producto con integración a nicho de población (con selección de la población objetivo), o con integración a la captura de externalidades, más la articulación desde la base, en el ámbito local, es realmente un gran aporte de esta experiencia.

Es decir, lograr en la práctica - y no en un pizarrón teórico - la convergencia de intereses de empresarios (agroindustria compradora con conocimiento de mercado y tecnología); pequeños productores pobres (con o sin tierra); los municipios (u otra entidad de transferencia técnica local); e idealmente la participación de una Fundación que pueda administrar el proyecto con bajos costos fijos y en ocasiones terminar “adueñándose” del proyecto; es sin duda una metodología muy potente, que obviamente es recomendable intentar replicar.

Asimismo, el esquema podría permitir estimar probabilidades de éxito, si se considera que en ciertos casos, alguno de los elementos de estas alianzas no estará presente. Como se puede apreciar en el caso de la participación de CONDESAN en Cajamarca, Perú. En este ejemplo aparece un esquema similar, con la excepción de que no existe una agroindustria compradora, explícitamente participando de la alianza. Es un elemento que le da menos fortaleza al proyecto, sin embargo, pudiese ser que, por otro lado los esfuerzos del sector público estén más focalizados hacia el mismo grupo objetivo en ese país que en Colombia.

Los elementos que han permitido realizar acuerdos en Colombia, no difieren mucho de los que es posible encontrar en otros países. Esto es, en primer término, la generación de oportunidades para los más pobres sin que ello les signifique tener que esperar plazos imposibles para ellos, sin ingresos; segundo que las agroindustrias puedan ver aumentadas sus disponibilidades de materia prima, mejorando la utilización de sus capacidades de planta, o creciendo sin tener que invertir en tierra y plantaciones; tercero, también para las agroindustrias se presenta la oportunidad de recibir materia prima semi procesada por los productores en procesos muy intensivos en mano de obra y de difícil mecanización; cuarto, para las autoridades locales estas iniciativas les ayudan a ordenar sus propios esfuerzos y les allega recursos nuevos, lo mismo que ocurre con las Fundaciones que ya trabajan en los diferentes lugares.

Quizás si un elemento puede estar presente especialmente en Colombia, es la baja valoración de la tierra en los lugares en que está implementándose proyectos, por lo mismo existe gran disposición a facilitar terrenos para diferentes iniciativas. En otras palabras, es difícil determinar la disponibilidad de tierras para alianzas se debe a la situación de orden público, o a que efectivamente la tierra no es un recurso escaso en este país. Esto último, en países más pequeños como Chile no ocurre, excepto con suelos muy marginales con exclusivo uso forestal.

F. RETOS DE MEDIANO PLAZO

Como primer punto, y antes de mirar la perspectiva de mediano plazo, es recomendable plantearse por un momento desde la coyuntura por la que está atravesando el Fondo CONDESAN Empresarial. Me refiero al conjunto de proyectos que están detenidos a la espera de ser ejecutados o que están financiándose transitoriamente con recursos del Fondo. Esto es, están en espera de una aprobación de financiamiento o de la decisión una organización que

eventualmente será socia, o de una flexibilización de un instrumento de fomento gubernamental.

El futuro del Fondo, a nuestro entender, depende fundamentalmente de que los proyectos se concreten. Solamente en ese caso tendrá sentido la mirada de mediano plazo.

Ahora siguiendo esa lógica, puestos en la perspectiva de mediano plazo, un desafío importante para el Fondo es conseguir que los resultados esperados de los proyectos generen las recuperaciones que se tenía estimadas para INFRUTALES. Claramente son dos cosas distintas.

Este es un reto importante puesto que una postura del Fondo es la de proyectarse con base en las recuperaciones de los recursos financieros. Sin embargo, como este es un elemento que en ocasiones aparece como secundario en el análisis de los proyectos, alternativamente, podría ser interesante intentar cuantificar el impacto de forma tal que aún cuando no se recupere todos los recursos, se pueda valorar el costo de dicho impacto.

Por ejemplo, en el caso de los becarios de la Maestría en la Universidad de Caldas, el primer mejor sería que el Sub - fondo se mantenga en el tiempo, pero, esto depende en gran medida de la solidaridad de los estudiantes; luego un segundo mejor sería cuantificar cuánto cuesta esta iniciativa (porque no se recupera todos los recursos), y generar un indicador de costo para el Fondo por cada estudiante que obtiene el Post grado. Es muy probable que este costo sea muy por debajo que el otros sistemas de becas y créditos, y que gran parte de eso sea atribuible a la forma en que se construyó la alianza estratégica.

En definitiva, el reto mayor está en generar el máximo de experiencia y de conocimiento respecto de cómo intervenir en grupos pobres y lograr impacto. Está es una materia en que diversas metodologías se han intentado y se están actualmente intentando, pero aún se sabe poco de caminos exitosos.

En cuanto a formas jurídicas adecuadas, sería interesante evaluar para cada país si la estructura de sociedad anónima ofrece mayor flexibilidad al fondo, vis a vis las mayores exigencias operativas que ésta forma societarial exige. Claramente, en cualquier caso, será importante buscar una estructura de propiedad del Fondo más institucional. Nos parece que CONDESAN debería obtener su personalidad jurídica en los diferentes países y aparecer directamente en la propiedad tanto de INFRUTALES, como de otras sociedades que pueda constituirse en Colombia o en otro de los países de la ecoregión andina.

ACCIONES A SEGUIR CON BASE EN LA EVALUACIÓN DEL FONDO CONDESAN EMPRESARIAL: reflexiones a la evaluación de Carlos Mladinic

Ruben Darío Estrada

Setiembre del 2000

La evaluación del Fondo CONDESAN Empresarial ha sido una gran oportunidad para discutir con otras personas, de más experiencia, sobre las fortalezas y debilidades del trabajo que estamos realizando. La selección de una persona de la calidad de Carlos Mladinic fue una gran ayuda para el futuro desempeño del trabajo en los sitios pilotos en general y del Fondo Empresarial, en particular. Desde el principio hubo una gran deferencia con el programa que estamos tratando de realizar y los socios locales (empresarios, gobierno, alcaldes, UMATA, productores, ONG's) se sintieron muy motivados por el interés que, una persona de estas características, demostraba en conocer más sobre la experiencia y las dificultades que estaban enfrentando.

Las discusiones con los socios de CONDESAN nos muestran que el objetivo de lograr un capital social y económico a nivel local se está logrando a cabalidad y fue muy estimulante ver el nivel de la discusión y los argumentos de productores y estudiantes cuando Carlos planteaba la hipótesis de que una alianza estratégica basada principalmente en la solidaridad no era necesariamente más eficiente que una planteada principalmente en intereses económicos.

La evaluación, en mi concepto, fue muy positiva, pues a pesar de señalar debilidades como fondo de inversión reconoce que estamos enfrentado problemas reales complejos, con una población muy pocas veces tenida en cuenta, que estamos retroalimentando a los gobiernos sobre el desempeño de las políticas a nivel local y que existe una flexibilidad de los gobiernos por colaborar en los ajustes de política para favorecer el desempeño del fondo, implicando de esta forma que el trabajo realizado se ve como una prioridad a pesar de los costos políticos que pueden tener los gobiernos con los productores medianos y grandes.

El evaluador considera que el programa es muy ambiciosos cuando se quiere resolver a la vez problemas de pobreza crítica y medio ambiente. Cada uno de estos elementos es complejo por naturaleza e incursionar en esta interacción puede ser una gran dificultad para el diseño de alternativas. Este comentario lo tomo, personalmente, más como una indicación que estamos entrando en temas muy nuevos en los cuales existe poca experiencia.

El informe señala algunos puntos que necesitamos discutir más en detalle y llegar a un consenso para mejorar la forma de actuar del Fondo CONDESAN Empresarial. Nos encontramos en una primera etapa donde hemos estado respondiendo a oportunidades y/o creándolas, hay interés de algunos donantes como Suiza y Alemania, pero con base a esta

evaluación temprana quisiera tener una retroalimentación de las personas que más nos han apoyado en el proceso y que ven en esta iniciativa una forma de atacar pobreza crítica.

Los principales puntos que requieren una discusión interna más amplia, desde mi punto de vista, son:

- **Objetivo del Fondo CONDESAN Empresarial**

El objetivo fundamental de CONDESAN es crear el capital social y económico mínimo necesario para estimular el desarrollo de una región geográfica dada. Como este es un concepto muy complejo para operacionalizar acciones y tener impacto, hemos creado mecanismos e instrumentos de apoyo como el análisis de cuenca y el Fondo CONDESAN Empresarial.

El objetivo de estos mecanismos e instrumentos es ayudarnos a elevar la discusión técnica para lograr una mejor priorización, de forma tal que podamos evaluarla económica, social y ambientalmente inversiones concretas. Los análisis de cuenca y en especial el Fondo Empresarial tienen por objetivo ir creando el capital social en una forma ordenada con alternativas viables económicamente, donde unos se apoyan en los otros a través de alianzas estratégicas. Como el objetivo es el desarrollo de una región y no en si el Fondo Empresarial, esto crea una gama de prioridades de acción del Fondo que responden a condiciones locales y no a los estatutos del fondo.

Como señala Carlos en su informe, este es un punto de discusión. ¿Queremos un Fondo para invertir en las actividades que se consideren rentables económica y socialmente o precisamos uno más involucrado en el desarrollo de una región dada donde debe invertirse en áreas afines con el objetivo de ir creando un capital social? Esto tiene implicaciones en la rigurosidad de generar indicadores para la inversión, tasas de interés etc.

Creo que la gran fortaleza del Fondo está en la utilización de un mecanismo de apoyo a la priorización e implementación de acciones y no sólo en los aspectos financieros. Esto implica un proceso más complejo, con mayor nivel de información y discusión de las alternativas y un diseño más sofisticado de las inversiones para eliminar limitantes a nivel local. Si aplicamos este último criterio podríamos aceptar que no se hayan hecho inversiones en el Cauca hasta que los gobiernos locales apoyen las reforestaciones comunales que estamos impulsando y que fueron acordadas por consenso para sentar un precedente de políticas. Esta aprobación es fundamental para incrementar la confianza entre todos los socios de la alianza que conformamos. Entenderíamos por qué estamos apoyando los estudios de calidad de vida y selección de población objetivo, invirtiendo en educación, camisetas, salud etc. en Pensilvania. Si sólo lo miramos como un fondo de inversiones no habría ninguna justificación para no haber realizado la inversión con personas que están organizadas, que tienen contratos de compraventa y que no tienen otras fuentes de financiación, como es el caso de Cauca.

¿Cuál es la posición del CIID al respecto? ¿Seguimos utilizando el Fondo como un mecanismo para el desarrollo de una región dada o lo constituimos como un fondo de

inversiones mucho más estructurado y respondiendo a pedidos individuales de financiación en varios sitios?

- **Inversión efectiva vs. recuperación de la cartera**

Hasta el momento el principal objetivo es incrementar la inversión rural capitalizando a los productores más pobres. Estamos corriendo grandes riesgos (CONDESAN, empresarios, gobiernos locales), pues estamos financiando el 80% del total de la inversión y hasta el 100% cuando son señoras muy pobres sin tierra. Sabemos que esto es un gran riesgo en agricultura y especialmente cuando estamos entrando en cultivos intensivos en capital. La filosofía es que tratamos de hacer inversiones razonables con los grupos más pobres teniendo reservas para apoyar en momentos críticos. Si nos ponemos muy estrictos, exigiendo garantías, no podríamos llegar a la población objetivo que queremos llegar.

Esta posición es muy riesgosa para un fondo de inversión y por eso el fondo de diversificación de la Federación de Cafeteros apoya a productores medianos y grandes que aportan por lo menos el 60% de los costos de producción.

Partimos de la hipótesis que si la población se organiza y somos socios con empresarios, las posibilidades de recuperación son mayores y la conformación de la alianza, en si misma, es un mejor seguro que menores niveles de inversión. Aceptamos también que bajo los actuales niveles de pobreza no se justifica restringir las inversiones a costa de la necesidades de la gente y que es más importante que los productores y empresarios se conozcan a través de una alianza permanente que obtener máxima rentabilidad en un proyecto dado. Esto es especialmente cierto cuando apoyamos proyectos con un horizonte de tiempo de más de 5 años, en los cuales la incertidumbre de precios futuros aumenta.

¿Cuál es la posición del CIID? ¿Cuál es el mecanismo adecuado? Creemos que la situación en el campo es tan crítica que paga arriesgarse de esta forma. La creación, por parte del gobierno, del Fondo de Garantías hasta por el 80% del valor del proyecto es un reconocimiento a la hipótesis de CONDESAN, que es que se justifica invertir en los más pobres las cantidades necesarias cuando se tiene un proceso más ordenado de inversión, control técnico, mercado e incremento de la competitividad de los pequeños productores.

- **Horizonte de inversión y recuperación del capital.**

Este ha sido un tema muy secundario en las inversiones realizadas. Lo único que se ha acordado es que los recursos no salen de la zona en un período igual al tiempo en el cual el empresario recupera la inversión. Esta ha sido una exigencia de los empresarios socios de CONDESAN y tiene poco que ver con los flujos de efectivo del proyecto. En la práctica implica que estamos respondiendo a la necesidad de lograr la inversión y no tanto a la eficiencia en la recuperación del capital. ¿Es esto una priorización adecuada?

El horizonte de la inversión está a su vez relacionado con el objetivo de lograr capturar externalidades medio ambientales para impulsar el desarrollo regional. Este aspecto lo veo

con un gran potencial en el mediano plazo, por ser por naturaleza un proceso de consenso en temas complejos en los cuales tenemos, por las herramientas que manejamos como investigadores, una ventaja comparativa. Pero a su vez es difícil en el corto plazo lograr estimular lo suficiente a los hacedores de políticas y/o organismos de desarrollo a sentar precedentes en un tema tan nuevo y que tiene grandes implicaciones en los manejos de uso de tierras. ¿Debe el Fondo seguir con estos esfuerzos o es un campo con muy pocas oportunidades en el corto plazo?

- **Fondo CONDESAN Empresarial como mecanismo para modificar políticas.**

Este elemento es muy conflictivo para la sobrevivencia de un fondo empresarial, como lo señala Carlos en el informe. Generalmente las políticas se mueven en una forma más lenta que las posibilidades de inversión y los recursos no se utilizan en todo su potencial en el corto plazo. ¿Seguimos considerando este aspecto como importante y retrasamos inversiones hasta que no respondan las políticas? En Pensilvania tenemos varias alternativas paradas, donde los empresarios han realizado su aporte, hasta que no nos desembolsen los préstamos con el nuevo esquema de alianza estratégica aprobado por el gobierno. ¿Este comportamiento no es válido para un fondo de inversión pero si lo sería para un mecanismo de desarrollo local?

Si tenemos claridad con respecto a estos cuatro puntos, estaríamos en mayor capacidad de decidir las futuras inversiones y los riesgos que se deberían correr. Ayudaría a su vez en los planteamientos a futuros donantes y en la selección de proyectos y/o regiones estratégicas para impulsar el fondo como mecanismo de desarrollo regional.

Agradecemos sugerencias y comentarios al respecto.

ANEXO

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA CONSULTORÍA DE CARLOS MLADINIC: EVALUACIÓN DEL FONDO CONDESAN EMPRESARIAL

Mayo del 2000

- A. Discutir y evaluar el modelo mental utilizado por CONDESAN para priorizar la inversión para generar riqueza con pequeños productores pobres, identificando inconsistencias en la forma de diseñar las alternativas y lograr las alianzas estratégicas.**

Con este análisis se busca identificar factores que no se hayan tenido en cuenta y que representen amenazas letales (financieras, económicas y sociales) en el diseño de las alternativas y/o propuestas a los gobiernos y/o socios. Estos puntos deberán ser discutidos teniendo en mente que lo se busca es una manera eficiente de generar ingresos para los más pobres y por lo tanto la captura de beneficios, por este grupo, es un aspecto crítico del análisis ex-ante.

- B. Analizar la metodología de implementación de acciones revisando la consistencia /inconsistencia de los pasos metodológicos y la forma práctica como se ha actuado en casos específicos.**

Con este análisis se busca identificar la lógica de la aproximación al problema en general y la forma simplificada de actuar en casos específicos. En algunos casos se debe aplicar toda la metodología de priorización pero en algunos casos se debe responder a diferentes alternativas propuestas por alguno de los socios. El consultor debe analizar si existe suficiente flexibilidad para aprovechar oportunidades respetando los principios fundamentales de la creación del Fondo CONDESAN Empresarial.

- C. Analizar la forma de operacionalizar los acuerdos entre los socios, la incorporación de las alcaldías y las organizaciones locales.**

A través de este análisis se busca identificar un esquema mínimo de acuerdos que faciliten tanto el proceso como garantice la inversión, la administración y la recuperación del capital. El consultor debe analizar si esta es una propuesta razonable para las condiciones de inestabilidad macroeconómica y de violencia que vive Colombia.

D. Analizar la forma como se ha evolucionado desde la financiación directa hasta el mecanismo de lograr fondos de garantía agropecuaria para proyectos de alianzas estratégicas con pequeños productores.

Se persigue identificar los riesgos que se están asumiendo y si el mecanismo de sociedad limitada propuesto para infrutales es suficiente para proteger el fondo de las posibles riesgos que se presenten.

E. Dar recomendaciones sobre cómo implementar estos Fondos Empresariales de CONDESAN en toda la región andina, identificando las principales dificultades que se deben superar.

Se espera que el consultor identifique los factores que hayan permitido hacer algunos acuerdos en Colombia y evaluar las dificultades que se presentarán en la extrapolación de estos conceptos y metodologías a los demás países de la zona andina.

F. Plantear los nuevos retos que deberá resolver el Fondo CONDESAN Empresarial en los próximos 5 años, para lograr su sostenibilidad y el impacto en la población objetivo.

Se espera que el consultor pueda proponer, además, formas jurídicas adecuadas para que el Fondo CONDESAN Empresarial pueda operar en los diferentes países de la ecorregión andina.