



DIVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS
RURALES Y AGROINDUSTRIAS

Estudios de casos de *países*

América Latina



ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

**Informe
de país:
Colombia**





Estudios de casos de países

América Latina

Ricardo Argüello

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

**Informe
de país:
Colombia**

Editado por
Pilar Santacoloma
Eva Gálvez-Nogales

CITACIÓN RECOMENDADA

FAO. 2013. *Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios*
– Informe de país: Colombia. Estudios de casos de países – América Latina. Roma

Foto de la portada: ©FAO/Saul Palma

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prefacio	v
Resumen	vi
Agradecimientos	xv
Siglas y acrónimos	xvi
CAPÍTULO 1	
Introducción	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivos del estudio	1
1.3 Metodología	1
1.4 Estructura del informe	1
CAPÍTULO 2	
Antecedentes y visión general	3
2.1 Contexto de desarrollo del país	3
2.2 Tendencias de desarrollo del sector agropecuario	3
2.3 Instrumentos de política relacionados con el desarrollo de los agronegocios y la colaboración público-privada	5
2.4 Evaluación de los instrumentos de la cooperación público-privada en el sector agrícola	7
2.5 Reseña de los casos estudiados	9
CAPÍTULO 3	
Caracterización de las alianzas	11
3.1 Objetivos y resultados esperados de las alianzas	11
3.2 Aliados y naturaleza de los beneficios de la alianza	13
3.3 Nivel y naturaleza del apoyo financiero y otros apoyos provistos por los socios públicos y privados	15
3.4 Incentivos provistos por el sector público	16
3.5 Papel y funciones de los aliados	18
3.6 Formalización de los acuerdos	20
CAPÍTULO 4	
Desarrollo de las alianzas	23
4.1 Circunstancias que condujeron al desarrollo de la alianza	23
4.2 Principales impulsores de la alianza	24
4.3 Principales razones aducidas por los impulsores ante el resto de actores de la alianza	25
4.4 Procedimientos y criterios para identificar y evaluar oportunidades de mercado	26
4.5 Horizonte temporal de negociación de las alianzas	26
4.6 Niveles, naturaleza y desembolso de las contribuciones de los socios	26
4.7 Estimación de los costos esperados, ingresos y ganancias sobre la inversión	27
4.8 Pasos para la aprobación y formalización de los acuerdos	27
4.9 Herramientas formales empleadas en los procesos de negociación y planeación	28

CAPÍTULO 5	
Administración y operación	29
5.1 Papel de los socios en la administración estratégica y cotidiana de la alianza	29
5.2 Obtención de materiales, tecnología y servicios	29
5.3 Nuevas destrezas y conocimientos requeridos para la implementación de la alianza	30
5.4 Procedimientos administrativos para la compra de servicios a terceros y la subcontratación	31
5.5 Mecanismos de seguimiento y evaluación	31
5.6 Apoyo suplementario recibido de otros agentes	32
5.7 Desafíos clave a los que se enfrentan los agentes privados y públicos	32
CAPÍTULO 6	
Desempeño y resultados de desarrollo	35
6.1 Incrementos en inversión, ingresos, retornos y empleo	35
6.2 Estímulo a inversiones adicionales	36
6.3 Innovaciones de proceso o de producto introducidas	37
6.4 Riesgos creados o mitigados	37
6.5 Impacto del régimen legislativo y regulador sobre los beneficios de la alianza	38
6.6 Mejora del desempeño en el mercado y encadenamientos hacia adelante y hacia atrás	38
6.7 Indicaciones o expectativas de mejora del empleo y los ingresos rurales	39
6.8 Impactos sociales y de desarrollo a largo plazo	39
CAPÍTULO 7	
Evaluación y conclusiones	41
7.1 Efectividad general de las alianzas	41
7.2 Temas centrales que se deben considerar en el desarrollo de las alianzas	42
7.3 Lecciones aprendidas	44
7.4 Formas de ampliar los beneficios de las alianzas	46
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
CUADROS	
1. Resumen de casos	10
2. Objetivos de las alianzas	13
3. Participantes y beneficiarios de las alianzas	14
4. Contribuciones de los socios de las alianzas	16

Prefacio

Es ampliamente conocido que se necesitan altos niveles de inversión para impulsar el potencial de la agricultura para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. No obstante, en las últimas décadas muchos países han reducido las asignaciones presupuestarias al sector agrícola, mientras que no se ha registrado el aumento previsto de las inversiones del sector privado ni ha mejorado su eficiencia. La baja participación privada en las inversiones en el sector agroalimentario puede ser explicada parcialmente por el alto riesgo (real y percibido) de los negocios agrícolas. En este contexto, se están promoviendo las alianzas público-privadas (APP) como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente.

A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola. Además, a pesar del aumento del interés en las APP en el sector agrícola en los últimos años, aún persisten variaciones significativas en el tipo de alianza realizada, así como poca evidencia sobre el potencial real de las APP para cumplir con los objetivos establecidos de generación de empleo e ingresos, seguridad alimentaria e incremento de la competitividad agrícola.

En 2010, la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a los países miembros de la FAO sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

Esta serie presenta 70 estudios de casos individuales de APPs y ofrece detalles sobre las circunstancias que llevaron a su formación, y sobre su gestión y éxito hasta la fecha. Se prestó especial atención a la identificación de los roles y funciones específicos de cada uno de los socios, incluidas las funciones en la gobernanza, implementación y monitoreo. Los resultados clave del estudio incluyen la identificación de los factores que determinan el éxito o el fracaso en el desarrollo y aplicación de APPs, y las mejores prácticas para crear un entorno propicio para el aumento de la inversión en la agricultura mediante el mecanismo de APP.

A través de esta serie especial de estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios, AGS está compartiendo los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.

Resumen

CONTEXTO DE DESARROLLO Y DE POLÍTICA

El sector agropecuario ha desempeñado un papel importante pero decreciente en el contexto de la economía colombiana. Su participación en el PIB total pasó de un 17 % en 1990 a un 11,5 % en 2007, incluyendo el sector agroindustrial. El sector genera más del 20 % del empleo nacional (y más del 50 % del empleo en zonas rurales) y aproximadamente el 19 % de las exportaciones totales. Su crecimiento se ha rezagado con respecto al resto de la economía, especialmente a partir de la implementación de reformas estructurales a comienzo de la década de 1990. No obstante, el bajo crecimiento relativo del sector no parece deberse a la carencia de ventajas comparativas o de potencial de crecimiento, ya que la demanda por bienes agrícolas, tanto externa como interna, se ha mantenido sólida y en alza y el Banco Mundial ha caracterizado el sector como competitivo.

Algunos observadores indican que, a lo largo de más de tres décadas, el sector agrícola en Colombia ha experimentado una significativa caída en el área cultivada (que en la actualidad es la misma que existía hacia finales de la década de 1960), así como en la productividad de varios productos y solo modestos aumentos de productividad en algunos cultivos. No obstante, la pronunciada caída en el área cosechada que empezó a experimentarse a principios de la década de 1990 se detuvo en 1998, estabilizándose en torno a una media de aproximadamente 3,7 millones de ha, punto que parecería ser un equilibrio a largo plazo.

El Banco Mundial culpabiliza el lento desarrollo del sector al incorrecto patrón de subsidios agrícolas. Los subsidios han trabajado en sentido contrario a la ventaja comparativa y han reducido la competitividad sectorial y, por lo tanto, han dejado de generar los beneficios esperados en términos de creación de empleo, generación de ingresos y crecimiento. Por lo demás, dichos subsidios han tendido a beneficiar a los agricultores grandes en lugar de a los medianos y pequeños. La mejora de la competitividad del sector hace necesaria, por una parte, la implementación de políticas de promoción de exportaciones y no de sustitución de importaciones agrícolas, y por otra, una mejor integración de los pequeños agricultores en los programas de mejora de la competitividad.

Uno de los mecanismos empleados para lograr dicha integración ha sido la implementación de instrumentos de política que favorecen el desarrollo de alianzas público-privadas (APP), en particular de alianzas que fomentan la integración entre pequeños productores y agronegocios. Aunque no todos los instrumentos de política que se mencionan a continuación tienen la misma orientación, su desarrollo e interacción con otros instrumentos de política han sido funcionales para la creación, por parte del Estado, de un ambiente facilitador para el desarrollo de APP.

Colombia ha sido un país pionero en América Latina en la introducción de programas e instrumentos públicos basados en una corresponsabilidad público-privada en el manejo de los recursos financieros y no financieros. Entre ellos destacan los fondos de fomento y los fondos de estabilización de precios, los acuerdos sectoriales de competitividad y dos fases del proyecto de Apoyo a alianzas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Los fondos de fomento (o parafiscales) y los fondos de estabilización de precios para productos agrícolas fueron reglamentados y experimentaron un auge relativo durante la década de 1990. Los dos esquemas tienen como antecedente el Fondo Nacional del Café (FC), mecanismo de naturaleza parafiscal¹ establecido en 1940 que se nutre fundamentalmente con las contribuciones que pagan los agentes privados sobre las ventas internas y externas del producto. El FC es administrado, bajo contrato con el gobierno nacional,

¹ Según la definición que se le da en la Constitución Política de 1991, es una cuenta; es decir, es un ente contable (sin personería jurídica) que no forma parte del presupuesto general de la nación. Las rentas o exacciones parafiscales son entendidas como una contribución dotada de identidad propia, característica que los distingue de otras formas de gravámenes. Los recursos que proporcionan constituyen ingresos públicos que solo pueden ser usados en beneficio del subsector gravado que los suministra y que son administrados por entidades privadas.

por la Federación Nacional de Cafeteros (organización gremial de los productores) con el objetivo de estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de los efectos de la volatilidad del precio internacional, para así impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y competitiva.

La administración de los fondos requiere la sujeción a las disposiciones legales y al contenido de los contratos establecidos para este fin. Los presupuestos generales de ingresos y gastos de los fondos deben ser aprobados por los órganos directivos previstos y deben contar con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, estableciendo en la práctica una especificación concertada entre el Gobierno y el sector privado de las acciones que se pueden emprender con recursos de los fondos. De esta forma, el instrumento de los fondos parafiscales y de estabilización crea un mecanismo particular de concertación entre los sectores público y privado que da marco a una forma de APP con operación en diferentes áreas de la actividad sectorial. En la actualidad existen 14 fondos de fomento y tres de estabilización, sin incluir el FC.

Los acuerdos sectoriales de competitividad (ASC) se originan en el marco del plan de desarrollo *El Salto Social*, que formuló la Estrategia Nacional de Competitividad en 1995. En dicha estrategia se propuso la concertación de ASC entre los miembros de las cadenas productivas con el fin de aunar los esfuerzos públicos, empresariales y de la sociedad civil para superar la “cultura del conflicto” imperante en el interior de las cadenas y ganar en competitividad. Los ASC se basan en dos elementos principales: el enfoque de cadena productiva y la colaboración público-privada. Su operación se plasma en una serie de compromisos específicos de los actores sectoriales para, entre otros objetivos, promover las exportaciones, formar recursos humanos especializados, definir e implementar estrategias de generación y difusión de tecnologías, mejorar el acceso a los servicios financieros, lograr una mejor integración de las cadenas productivas, mejorar la infraestructura así como el marco institucional y regulatorio.

La adopción del enfoque de cadenas productivas fue especialmente adecuada para pactar y diseñar un programa sectorial de transición en el marco del proceso de apertura unilateral de la economía emprendido a comienzo de la década de 1990. En este enfoque se tomó en consideración la cambiante relación existente entre las diferentes etapas del proceso de generación de valor dada la caída en la participación de las materias primas en el mercado mundial a costa del incremento en la de los productos con valor agregado. Adicionalmente, este enfoque permitió alterar la vieja forma en que se daban las negociaciones entre el sector público y el privado, ya que la política dejó de ser resultado del cabildeo de una sola industria u organización para tomar en consideración las demandas de todas las partes. Consecuentemente, se expandió el alcance de los instrumentos de política en cuanto a investigación, comercio y planificación de las actividades agrícolas a todos los actores de las cadenas.

Caracterizada por importantes aciertos, la operación de los ASC no estuvo exenta de dificultades. Entre los aciertos se pueden mencionar: a) el mejoramiento de la coordinación entre las distintas agencias gubernamentales y entre el Gobierno y el sector privado; b) la optimización de la vigilancia sobre las políticas públicas; c) la reducción de las tensiones derivadas de las negociaciones individuales entre el Gobierno y sectores (o agentes) aislados; d) el mejor suministro de información a los agentes del sector y un mejor acceso al financiamiento. Entre las limitaciones se pueden destacar: a) la falta de un horizonte de planificación a largo plazo para los subsectores; b) la exclusión de algunos eslabones de las cadenas; c) la presencia de elevados niveles de desconfianza entre los miembros de las cadenas; d) la concentración de algunos acuerdos en sectores sin ventaja comparativa; e) la falta de habilidad del sector público y de mecanismos para hacer cumplir los compromisos adquiridos; f) la limitación del financiamiento público y el problema del *free riding* (es decir, del intento de algunos actores para beneficiarse del aporte de los demás, sin poner nada de su parte).

A falta de evaluaciones sistemáticas sobre la experiencia con los ASC, algunos críticos aducen que los acuerdos, en lugar de espacios de concertación, sirvieron a las grandes agroindustrias como mecanismo de cabildeo y de aprovisionamiento de materias primas baratas y añaden que, en la práctica, los acuerdos fueron sujeto de captura por parte de los sectores que buscaban compensación a su desventaja competitiva. En la última década, los ASC han decaído como instrumento de política agraria y el énfasis se ha desplazado hacia el uso de instrumentos como incentivos directos a los productores, el financiamiento y cobertura de riesgos, la adecuación de tierras y otros de corte subsectorial.

Como un instrumento de política complementario a los ASC, el MADR, con apoyo financiero del Banco Mundial, lanzó en 2002 un proyecto llamado *Apoyo a las alianzas productivas* (AAP)². El inicio de operación del proyecto coincide con un cambio de prioridad en la política sectorial, que reduce el énfasis en los ASC como vehículo para mejorar la competitividad y crecimiento del sector y se centra en cuatro tipos de instrumentos para la promoción de: a) la inversión en el sector; b) la tecnología agrícola y la sanidad animal; c) el desarrollo rural, con intervenciones focalizadas en los pobres y en grupos rurales marginados; d) el fortalecimiento de los mercados doméstico y externo, mediante los cuales se busca continuar el proceso de liberalización comercial en un contexto de adecuados niveles de protección para los productos sensibles. En el diseño, estos componentes de la política agrícola se trataron de integrar con un proyecto de oferta agropecuaria, basado en un enfoque transversal de cadena productiva e implementado a través de los ASC.

El proyecto AAP está dirigido a grupos de pequeños productores organizados en alguna forma de asociación y busca el establecimiento de alianzas entre estos grupos y comercializadores o procesadores de sus productos (agronegocios), con la facilitación y coinversión del sector público. La intención es generar por esta vía ingresos, crear empleo, promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres y vincularlas al proceso de mejora de la competitividad del sector. Formalmente, una alianza se define como cualquier arreglo colaborativo entre una organización de pequeños productores y una empresa del sector agrícola que, con el apoyo del sector público, busca reducir los riesgos técnicos, comerciales, financieros o sociales, en pos de ganancias de productividad e ingresos en una particular cadena de valor, de forma que genere una situación de ganancias mutuas para los participantes.

En este sentido, las organizaciones de pequeños productores obtienen acceso a mercados relevantes, usualmente para los bienes producidos, así como a insumos críticos para su actividad (como semillas de alta calidad y tecnología) o a factores (especialmente capital de trabajo). Por su parte, las empresas pueden expandir sus actividades de procesamiento de alimentos o aquellas relevantes garantizando la oferta de materias primas de calidad sin necesidad de ampliar sus propias operaciones de producción. El sector público logra, a través del proyecto AAP, contribuir a la generación de empleos, al aumento de exportaciones y a la generación y redistribución de la riqueza.

La implementación del proyecto se fundamentó en tres pilares: a) la coordinación del sector público; b) la descentralización de las actividades (que son adelantadas por el sector privado); c) la provisión de un amplio espacio para la participación de los interesados. Las características del proyecto incluyen la participación de empresas confiables e intermediarios del sector privado, así como el empleo de unas reglas del juego claras, en muchas ocasiones derivadas de los planes de negocio que plasman cada proyecto individual. En este sentido, el proyecto proporciona un marco de actuación, unas reglas del juego y un ambiente favorable para la iniciativa privada concertada entre asociaciones de pequeños productores y agronegocios, generando así un espacio institucional fértil para el desarrollo de APP.

La ejecución del proyecto AAP comprende tres componentes. Primero, apoyo a la preparación de las asociaciones productivas potenciales, que se inicia con un proceso de planificación mediante el cual el Gobierno identifica sectores productivos y geográficos prioritarios con el fin de incentivar intervenciones en áreas de interés, y con una exploración del interés de firmas privadas para actuar como asociadas de los productores. Segundo, apoyo a la implementación de las alianzas que, desde el punto de vista financiero, consiste en la provisión de transferencia para subvencionar los costos de implementación de la iniciativa, así como en la canalización del uso de otros instrumentos de política sectorial disponibles a los que se recurre en el marco del esquema de financiación previsto para la implementación y que está plasmado en los estudios de factibilidad económica y financiera del proyecto. Tercero, administración del programa y operación de su sistema de seguimiento y evaluación.

Dado que el programa cuenta con el apoyo de un crédito del Banco Mundial –suplementado con una contrapartida suministrada del Gobierno colombiano–, la operación del mismo está sujeta a un conjunto de normas, entre las cuales es relevante mencionar: a) normas detalladas para los pasos y procedimientos requeridos para el financiamiento de las APP y el otorgamiento de la subvención para la implementación; b) normas de elegibilidad y procedimientos de selección para los proveedores de servicios de asistencia

² El proyecto fue precedido por un proyecto piloto desarrollado entre 1999 y 2000, integrado por seis experiencias en distintas regiones del país.

técnica; c) establecimiento de criterios detallados desde un punto de vista económico, social, financiero, técnico y ambiental para el examen y selección de las propuestas presentadas; d) establecimiento de criterios detallados para la identificación de participantes elegibles, incluyendo criterios para incentivar la participación de grupos minoritarios; e) implementación de un marco de gestión ambiental.

De esta visión resumida de algunos instrumentos de la política agrícola colombiana se concluye que el país cuenta con una serie de importantes arreglos institucionales que crean un ambiente facilitador para el desarrollo de APP en el sector, proporcionando unos lineamientos claros y un marco normativo y de acción predefinidos, que permiten formalizar la relación Gobierno-sector privado y sector privado-sector privado, incluyendo otros agentes intervinientes, como ONG y agencias de cooperación internacional, que dan cuerpo a las APP.

GENERALIDADES DE LAS APP ESTUDIADAS

En este estudio se analizan cuatro casos de APP que pueden considerarse representativos de los tipos de APP que operan en el país. Los sectores de intervención son: a) el cultivo de palma de aceite para la extracción de aceite crudo y otros subproductos; b) el ají para la producción de pasta y otros productos para exportación; c) el cacao para procesamiento orientado al consumo nacional y a la exportación; d) el café verde para exportación. Las APP involucran, respectivamente, a: a) la Industria Agraria La Palma (Indupalma) y un número considerable de cooperativas de trabajo asociado (CTA); b) la procesadora Hugo Restrepo y Cía. (HR) y a pequeños productores de ají de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca; c) la Compañía Nacional de Chocolates (CNCH) y diversas organizaciones de productores de cacao; d) la firma Nestlé y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC).

El caso de la palma de aceite es interesante debido a que la experiencia de Indupalma pionera en el tema en Colombia, y es uno de los modelos para el diseño de este tipo de política. Esta experiencia recurre para su fortalecimiento al apoyo ofrecido por el proyecto piloto para el establecimiento del proyecto AAP del MADR, vinculando 30 CTA prestadoras de servicios a la empresa y cinco CTA vinculadas a proyectos de cultivo de la palma. El caso del ají en el Valle del Cauca es otra iniciativa que nace en el sector privado y hace uso esencialmente del proyecto AAP, vinculando varias asociaciones de pequeños productores con una firma comercializadora, con un objetivo netamente exportador, lo que lo hace interesante debido a que cumple varios objetivos estratégicos de la política sectorial. El caso de la CNCH es significativo ya que su acción se origina en el ASC de la cadena del cacao, siendo una de las pocas experiencias en que un ASC continúa en actividad; la CNCH ha hecho un uso relativamente intensivo de los apoyos proporcionados por el proyecto AAP, desarrollando varios proyectos (alianzas) en este marco. Finalmente, el caso de la alianza Nestlé-FNC es ilustrativo de otra fuente de actividad de las APP en Colombia: la operación de un fondo de fomento, una de las primeras formas de APP en la política sectorial colombiana. En este caso, se trata de una alianza entre una organización gremial y cooperativas locales de pequeños cultivadores que administra recursos públicos para apoyar el desarrollo de su subsector, y una empresa multinacional con un interés estratégico en el desarrollo de esquemas de integración vertical.

En las cuatro alianzas estudiadas participan tres grandes empresas nacionales y una multinacional que se articulan a través de alianzas productivo-comerciales con pequeños productores organizados en cooperativas y federaciones, contando con el apoyo financiero del Estado, ya sea a través del proyecto AAP (tres casos) o de fondos de fomento (caso Nestlé-FNC). En todos los casos, el eje central de la alianza es la articulación comercial entre pequeños agricultores y una empresa procesadora.

El propósito específico de la APP Indupalma-CTA es recuperar tierras sin uso productivo a causa de la violencia para dedicarlas al cultivo de palma de aceite, permitiendo que los cultivadores se dediquen a esta actividad y amplíen la “frontera palmera”. Simultáneamente, Indupalma garantiza el suministro de materia prima para sus plantas de procesamiento y contribuye a generar estabilidad social en la zona de influencia de la alianza, caracterizada por altos niveles de violencia e inseguridad. Actualmente hay más de 30 CTA (que involucran a 1 300 familias) asociadas con la empresa procesadora y que prestan sus servicios para la operación de la misma. En la dimensión productiva, el objetivo es llegar en 2020 a 70 000 hectáreas (ha) sembradas en lo que Indupalma denomina la Ciudadela Agroindustrial de la Paz, de las cuales el 25 % serían propiedad de Indupalma y el 75 % restante de terceros.

El proyecto productivo se inició con dos subproyectos, para los cuales el Gobierno otorgó incentivos para la promoción de cultivos de tardío rendimiento a través del Fondo agropecuario de garantías (FAG) del MADR, que garantizó el 40 % de la inversión en tierras. Así, los productores, con la garantía del FAG y un

contrato de compraventa a largo plazo (28 años) con Indupalma, recibieron un crédito para la adquisición de tierras por parte de una entidad financiera privada, en tanto que otra le prestaba los servicios de administración del patrimonio autónomo. Para el crédito de compra de tierras se usaron recursos privados, mientras que para la financiación de los cultivos se usaron recursos originados en el Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (FINAGRO), el ente gubernamental que administra el crédito agropecuario.

La APP de ají en el Valle del Cauca comenzó en el año 2000 al formarse una alianza entre la Fundación Carvajal, una ONG privada dependiente de una importante firma, y la firma Hugo Restrepo y Cía (HR) con el objetivo de trabajar con pequeños productores como parte de su cadena de abastecimiento. Poco después se sumó el apoyo parcial de la empresa estatal de petróleo (Ecopetrol), interesada en fomentar el desarrollo económico y social en una región por donde pasa uno de los oleoductos en los que la empresa transporta combustibles. En 2005, el MADR entró en el acuerdo, dando mayor relieve al apoyo público. En líneas generales, el objetivo de la APP es consolidar la alianza agroempresarial como un encadenamiento productivo basado en el mecanismo de agricultura por contrato, apoyado en el mejoramiento continuo de la productividad por parte de los cultivadores y con una orientación al mercado de exportación a través de la empresa Hugo Restrepo.

A fecha de hoy, 116 pequeños productores se han vinculado a HR, cultivando 65 ha de ají de las que se programó comercializar, a través de dicha empresa, 1 096 toneladas de ají tabasco, 2 945 de ají habanero y 3 095 de ají cayena, en el plazo de seis años comprendidos entre 2006 y 2011. Para lograr el incremento de productividad se ofrece capacitación a los productores en las áreas técnica de cultivo y manejo poscosecha y empresarial, y se fomenta la asociatividad con el fortalecimiento de una asociación de segundo nivel llamada Corporación para el Desarrollo de Versalles (Corpoversalles) que agrupa a diez asociaciones de productores.

Por su parte, el propósito de la APP de la Compañía Nacional de Chocolates (CNCH) es reducir su dependencia con respecto al cacao importado, al mismo tiempo que se mejora la calidad del cacao nacional y se garantiza el aprovisionamiento de la compañía. La iniciativa se originó en el diagnóstico hecho en el marco del ASC de la cadena de cacao y chocolate en el año 2000, por encargo del Comité Sectorial del Cacao, integrado por representantes de los sectores público y privado, como desarrollo de la política de competitividad imperante en el momento. En ese diagnóstico, no solo se identificaron las principales fortalezas y debilidades de la cadena, sino que se acordó un plan de acción para el aprovechamiento de las primeras y para hacer frente a las segundas, en el que se asignaron tareas a los distintos agentes participantes en la cadena.

La APP Nestlé-FNC asocia a la FNC con la firma multinacional Nestlé, ambas de índole privada. Sin embargo, las actividades que desarrolla la FNC se adelantan en el marco del contrato suscrito entre el Gobierno de Colombia y la FNC, para la administración del fondo de fomento llamado Fondo Nacional del Café (FC). El FC es una cuenta parafiscal que opera como un mecanismo de estabilización y fomento de la actividad cafetera en el país, nutrido por fondos públicos (la denominada contribución cafetera) y cuyo funcionamiento es controlado y monitoreado por una instancia mixta denominada Comité Nacional de Cafeteros, en la que participan funcionarios de Gobierno del más alto nivel (ministro de Hacienda, ministro de Agricultura, ministro de Comercio e Industria y director del Departamento Nacional de Planeación) y representantes de las organizaciones de productores de café (uno por cada uno de los 15 comités departamentales de cafeteros, que están, a su vez, agrupados por la FNC). El Comité Nacional es una instancia de concertación de la política cafetera y supervisa todas las actividades y programas que adelanta la FNC en cumplimiento de los términos del contrato de administración del FC. En este sentido, las acciones que adelanta la FNC son producto de una auténtica APP, que para el caso de la alianza que aquí se reseña, se ve ampliada para integrar otro agente privado (Nestlé).

A esta alianza se encuentran vinculadas 3 839 familias productoras de café, que por medio de la implementación de prácticas comerciales, ambientales y técnicas, están en proceso de mejorar sus condiciones de vida. Dichos productores se han articulado con Nestlé entrando en el así llamado programa Nespresso AAA³.

³ Nespresso es una marca comercial de Nestlé cuyos productos están basados en un sistema patentado de cápsulas individuales que contienen café molido de alta calidad y máquinas específicas para la preparación del café a partir del contenido de la cápsula. Tradicionalmente, en el mercado del café se conocen los mejores cafés como tipo AA, así que la denominación AAA hace referencia a cafés especiales de la más alta calidad. Esto ha impuesto la necesidad de satisfacer requisitos muy específicos de aprovisionamiento, lo que ha conllevado cambios en la forma como se gestiona la cadena de provisión para implementar una visión a largo plazo, que incluye vínculos directos con los productores. El programa Nespresso AAA de Calidad Sostenible ha sido la respuesta estratégica de Nestlé a esta necesidad del mercado.

Dicho programa fue establecido originalmente en 2003 en Costa Rica, en colaboración con *Rainforest Alliance* (RA) y en 2004 fue extendido a México y Colombia. En la actualidad, alrededor de 19 000 agricultores están inscritos al programa en varios departamentos del país. Los propósitos de esta alianza son variados, pero se pueden resumir así: desarrollo de un esquema de producción y provisión de café de alta calidad, respetuoso con el medioambiente y orientado a suplir necesidades específicas de aprovisionamiento de la marca Nespresso de Nestlé. La alianza se concentra entonces en el mejoramiento de la infraestructura productiva de las explotaciones, la protección del medioambiente y la aplicación de buenas prácticas agrícolas en explotaciones cafeteras de los departamentos de Nariño y Cauca.

En el marco del componente productivo de la APP Indupalma-CTA, el principal apoyo financiero utilizado consiste en la canalización de crédito de FINAGRO y otras entidades financieras hacia los campesinos para la compra de tierras, en el caso de los proyectos de siembras nuevas. Los créditos tienen un plazo de 12 años, de los cuales los primeros cuatro son de gracia. Una entidad financiera de índole privada extendió financiamiento por 1,45 millones de USD para la compra de las tierras y por 3,27 millones de USD para el establecimiento de los cultivos. El Gobierno, a través de FINAGRO, financió al banco privado los recursos utilizados en el crédito para cultivo, otorgando al proyecto un incentivo equivalente al 40 % del costo del mismo (sin incluir el costo de la tierra), por un valor de 1,24 millones de USD. Adicionalmente, aportó el 80 % de la garantía por el crédito a través del Fondo agropecuario de garantías. Una segunda entidad financiera privada adelanta la administración de los dos patrimonios autónomos creados para la ejecución de los proyectos. El costo total de los proyectos, sin incluir financiación, es de más de 3,76 millones de USD.

El Plan de manejo social de la APP ají en el Valle del Cauca incluye la capacitación para el desarrollo de habilidades empresariales y el fortalecimiento organizativo de los productores (a un costo de 16 760 USD), en tanto que el plan de manejo ambiental se proyecta con un costo de casi 4 000 USD. Estos dos componentes, junto con el costo de la inversión en los cultivos, representan un valor total del proyecto estimado en casi 1,5 millones de USD. Del valor total del proyecto, la Fundación Carvajal aporta el 3 %; las alcaldías municipales, el 4 %; la Secretaría de Agricultura, el 1 %; Hugo Restrepo, el 1 %; el MADR, el 25 % (como incentivo dentro del proyecto AAP); y los productores, el 67 %. La contribución de la Fundación Carvajal se centra en los aspectos de capacitación, las alcaldías municipales y la Secretaría de Agricultura aportan servicios e instalaciones de apoyo, Hugo Restrepo provee insumos y el MADR financia insumos, servicios y arriendos, equipos (el principal aporte del Ministerio, por 144 134 USD), comercialización, planes ambiental y social, y contribuye a los gastos de la actividad de apoyo brindada por la Fundación Carvajal.

La APP CNCH opera un número elevado de proyectos en diez departamentos del país, varios de los cuales utilizan mecanismos diferentes para su implementación. No obstante, un denominador común es que en todos se recurre a los apoyos que proporciona el Estado para este tipo de iniciativas. Para el desarrollo de una parte de los cultivos localizados en el departamento de Antioquia, la CNCH se alió con la firma comisionista Bolsa y Renta y estructuraron un fondo de capital privado, denominado Cacao para el futuro, cuya función es canalizar recursos de inversionistas privados. Los inversionistas reciben unos rendimientos acordados, originados en la explotación inicial de los cultivos, lo que permite que, en un plazo estimado de diez años, los cultivadores puedan comenzar a apropiarse del total de los excedentes producidos por los cultivos. Durante el período previo a este momento, la principal fuente de ingresos de los cultivadores son los salarios que reciben por su trabajo. Para tener una idea de la magnitud de estos proyectos, un conjunto de seis APP en las que participa la CNCH totalizan una contribución por parte del Gobierno del orden de 1,72 millones de USD, una contribución de los agentes privados de 1,98 millones de USD y una contribución de 3 846 USD por parte de una ONG internacional.

No hay cifras disponibles sobre el gasto realizado por Nespresso en el marco de la APP Nestlé-FNC. Tampoco hay información disponible sobre el gasto programado por la FNC en la alianza, pero se conoce que hará uso de diversas líneas de apoyo que el Gobierno nacional ha implementado para el fomento de la caficultura.

En todos los casos analizados, el desarrollo de la APP se basa en agronegocios existentes en los que operan empresas con experiencia en el sector y que tienen, por tanto, buena información y análisis de las oportunidades de mercado y sus perspectivas. Indupalma tenía varias décadas de experiencia en el negocio y conocía bien las oportunidades de mercado de este y sus proyecciones. Algo similar ocurrió en la APP ají en el Valle del Cauca, basada en la integración de proveedores a un negocio en marcha, con una participación importante en el mercado doméstico y amplia experiencia en el mercado internacional. En el caso de la APP CNCH, el cacao fue considerado un producto promisorio dentro del sector agrícola,

haciendo parte de la llamada Apuesta exportadora del Gobierno (un plan de fomento de actividades económicas seleccionadas por su potencial en el mercado externo) y la APP se centra en la experiencia y participación en el mercado de la CNCH. En la APP Nestlé-FNC, los procesos de identificación de oportunidades y perspectivas del mercado fueron independientes de la constitución de la APP. Cada uno de los socios desarrolló dichos análisis como parte de su quehacer y lo que se ha dado como base para la negociación y establecimiento de la APP es la coincidencia de intereses entre las partes.

RESULTADOS Y DESAFÍOS

En todos los casos, los principales riesgos de implementación son los mismos que se derivarían de los existentes en cualquier proyecto agrícola. En algunas alianzas existen riesgos específicos derivados de la situación de violencia en la zona de acción, como es el caso de la APP Indupalma-CTA. En general, existen riesgos internos recurrentes que provienen de dos fuentes:

- a. Las debilidades de los aliados, por ejemplo, de las organizaciones de productores cacaoteros en los temas administrativos, financieros, comerciales y de organización en la APP CNCH. Este riesgo ha sido atacado mediante la provisión de capacitación en estas áreas y el acompañamiento a las organizaciones.
- b. Posibles fallas en los mecanismos de coordinación y de la confianza entre los aliados. Por ejemplo, en el caso de Indupalma, los trabajadores todavía desconfían del proceso. Las acciones emprendidas para mitigar el riesgo han sido los procesos de generación de confianza, la capacitación y la implementación de mecanismos de resolución pacífica de conflictos. Así, en la APP ají del Valle del Cauca, el acompañamiento permanente de la Fundación Carvajal en el proceso y en el apoyo a la administración del proyecto ha sido clave para disminuir este riesgo.

La APP Indupalma-CTA ha hecho que Indupalma abocada a la quiebra en el período previo a su constitución, sea económicamente viable, y ha permitido generar un proceso económico y social que ayuda a la solución del conflicto armado y la violencia en general en la región de influencia. Los riesgos nuevos que se han generado con la implementación del proyecto son los inherentes a su operación. Por ejemplo, en 2004, 17 de las 19 cooperativas de trabajo asociado solicitaron a Indupalma la renegociación de los términos de contratación y de las condiciones de evaluación y seguimiento para adecuarlos a la usanza de un contrato de trabajo convencional. Esta situación hace evidente que el cambio en la estructura organizacional que ha supuesto el proyecto no logra establecerse con firmeza, así como que los asociados no han asumido su nuevo papel. Por otra parte, existe consenso en que la situación económica general de los campesinos vinculados a los proyectos productivos de la APP Indupalma-CTA presenta una mejoría notable en su calidad de vida, debido a mayores ingresos, mayor empleo y acceso a la tierra, incluyendo propiedad formal sobre ella.

Desde el punto de vista de Hugo Restrepo (HR), la APP ají en el Valle del Cauca ha logrado una estabilización de los precios de compra del producto, manejada de acuerdo con los contratos que mantiene con sus clientes en el exterior. Para los agricultores, se ha mitigado parcialmente el riesgo asociado a una baja diversificación de sus fuentes de ingresos gracias al desarrollo del cultivo del ají y al esquema de siembra por contrato. La empresa no cree que se haya creado una nueva fuente de riesgo. Sin embargo, los agricultores puede pensarse que sí ya que ahora están expuestos a los efectos de los movimientos en la tasa de cambio, situación a la que antes no se enfrentaban (no solo porque su producción está ahora orientada al mercado internacional, sino porque el precio pactado para el producto se liquida a la tasa de cambio representativa del mercado a la fecha de la transacción).

En el caso de la APP CNCH, ésta considera que se mitiga parcialmente el riesgo que involucra la dependencia de las importaciones para el abastecimiento a la empresa, especialmente en lo que se refiere a los movimientos en los precios internacionales y al riesgo cambiario. Para los agricultores, el principal riesgo mitigado es el de mercado; se estima que los agricultores obtienen mayores ingresos bajo este esquema y que se genera mayor empleo, comparado con la situación en ausencia de la APP.

Desde el punto de vista de los productores, la APP Nestlé-FNC ha mitigado esencialmente los riesgos asociados al mercado. Esto se debe a dos elementos básicos: mejora de la calidad del producto y garantía de prácticas de cultivo que aseguran su acceso al mercado como producto de alta calidad, así como garantía de compra, en la medida en que la satisfacción de los protocolos de producción y beneficio están atados al compromiso de Nespresso de adquirir el producto con el pago de una prima por calidad. Desde el punto de vista de Nespresso, la APP proporciona mayor estabilidad en el suministro de cafés

de alta calidad y le permite aumentar el uso de materias primas vinculadas a programas de sostenibilidad, aspectos que son fundamentales en su estrategia de negocio. Dado que los socios participan desde hace tiempo en el mercado internacional, la dependencia del programa con respecto a este no es nueva.

En líneas generales, las APP analizadas parecen ser efectivas para alcanzar los objetivos buscados. Desde el punto de vista de los productores agrícolas, se han logrado varios propósitos: a) vinculación de los pequeños productores a las cadenas (empresariales) de valor; b) mejora de sus niveles de productividad y de la calidad de los productos; c) aumento de sus niveles de ingresos; d) desarrollo empresarial de su actividad; e) fortalecimiento de sus organizaciones.

Desde el punto de vista de las empresas aliadas, estas han conseguido: a) ampliación de sus fuentes de suministro de materias primas; b) mejora de la calidad de estas; c) mejor coordinación de la cadena de suministro (seguridad de la oferta, programación en el tiempo, programación en cantidades, etc.); d) compra de materias primas a precios competitivos; e) mayores niveles de estabilidad y seguridad en las zonas de operación de la empresa o de origen de los suministros.

El sector público, por su parte, ha logrado consolidar el funcionamiento de un esquema de apoyo estructurado a este tipo de iniciativas, que le permite multiplicar los efectos beneficiosos del gasto en la dimensión productiva y, especialmente, en la social. Con esto, no solo ha logrado generar mejores condiciones de vida en las zonas donde los proyectos de tipo APP se localizan, sino que ha ganado credibilidad entre los agentes privados, independientemente de si se trata de organizaciones de productores o agronegocios.

Las alianzas proporcionan una solución puntual y, por tanto, de limitado alcance geográfico, de producto y de número de asociados, a varios problemas típicos a los que se enfrenta el desarrollo de la agricultura colombiana. En primer lugar, contribuyen a solucionar un fallo del mercado en la provisión de servicios técnicos, en la medida en que estos no se proveen de la manera usual sino enfocada en los productos y con el nivel requerido para un buen desarrollo de la producción por parte de los pequeños productores. En segundo lugar, permiten que los agricultores dispongan de un mayor acceso a los servicios financieros que, por lo general, son reducidos en zonas rurales y, cuando están disponibles, su acceso se ve restringido por diferentes razones, entre ellas, la falta de aval para garantizar los préstamos y la renuencia de los agricultores a ofrecer su tierra como garantía.

Las alianzas facilitan el acceso al crédito de varias formas. Por un lado, tienden a estructurar proyectos relativamente grandes, ofreciendo a las entidades financieras una mayor diversificación de riesgo; por otro, ofrecen mecanismos que son aceptables para los bancos como aval (como sucede con los contratos de compra futura de los productos). Adicionalmente, generan en ocasiones mecanismos de financiamiento relativamente complejos que permiten apalancar recursos originados en otros agentes (como sucede cuando se vinculan inversionistas particulares –no ejecutores– a los proyectos). Por último, absorben parte de los costos de prestación de estos dos tipos de servicios, ya que es la propia alianza quien los organiza y los socios empresariales asumen parte de los mismos o permiten el acceso a instrumentos de política que los abaratan (como sucede con los subsidios a la tasa de interés de los créditos).

Un paso más adelante, las alianzas proporcionan un mecanismo funcional de coordinación de la cadena. Promocionan el uso de las variedades adecuadas para el mercado, el correcto manejo de los procesos de producción y poscosecha, y proveen una solución a la incertidumbre del mercadeo, reduciendo la cadena de intermediación y disponiendo de un sistema de producción contratada; es decir, permiten incidir en la programación de la producción (la preguntas típicas de qué producir, cómo producir, dónde producir y cuándo hacerlo).

La escala de las experiencias observadas no permite hacer apreciaciones confiables sobre sus impactos en el ámbito regional ni sobre su capacidad para generar inversiones adicionales o efectos para replicarse. De la revisión de los casos incluidos en este estudio parece desprenderse que el apoyo del Estado debe tener una magnitud mínima para ser efectivo en la promoción y sostenibilidad de las APP con el fin de lograr efectos multiplicativos y para su posterior transición hacia alianzas privadas. Esto implica que los costos directos o indirectos para el Estado, necesarios para una expansión de este tipo de iniciativas, pueden ser prohibitivos. Por otra parte, hasta donde puede conocerse, las experiencias observadas no parecen haber generado inversiones adicionales o efectos de difusión. De esta forma, las posibilidades de ampliación de los beneficios de las APP, vía un crecimiento de su número, no parecen muy prometedoras. No obstante, debe notarse que todavía puede ser pronto para juzgar sobre estos aspectos, puesto que las experiencias vistas, aunque superan el tiempo que los observadores estiman como necesario para su

consolidación, no cuentan con evaluaciones sistemáticas que permitan analizar la información necesaria.

Otra opción de ampliación de los beneficios es el desarrollo de APP con escalas mayores. Esta posibilidad tampoco parece muy factible, dadas las exigencias de apoyo que implicaría y la dificultad de implementación, por ejemplo, en cuanto a número y capacidad de los organismos locales de apoyo.

En cualquier caso, parecería que la mejor opción para ampliar los beneficios derivados de las APP descansa en un buen diseño de políticas públicas. No obstante, este es un camino difícil y de largo aliento.

Agradecimientos

El autor agradece a las personas que colaboraron ofreciendo información y opiniones para la elaboración de este documento, especialmente a los funcionarios de las organizaciones gremiales relacionadas con las iniciativas de alianzas público-privadas cubiertas en el mismo y a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vinculados a los proyectos Apoyo a alianzas productivas y Oportunidades rurales.

El marco de análisis de los casos fue diseñado originalmente por Doyle Baker. El acompañamiento y la supervisión técnica a los autores de los informes de país fueron realizados por un equipo técnico conformado por Eva Gálvez, Marlo Rankin, Nomathemba Mhlanga y coordinado por Pilar Santacoloma, de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) de FAO.

Un agradecimiento especial se dirige a las organizaciones que dieron apoyo a los consultores nacionales en la realización de los estudios de caso, UNECA y RIMISP, en África y América Latina respectivamente.

Se agradece a Simone Morini por el diseño gráfico, a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción, a Blanca Azcárraga por la edición, y a Francesca Cabré-Aguilar por la revisión del texto.

Siglas y acrónimos

ACDI/VOCA	Agricultural Cooperative Development International/ Volunteers in Overseas Cooperative Assistance
AIS	Agro Ingreso Seguro
APP	Alianza público-privada
AAP	Proyecto Apoyo a alianzas productivas
ASC	Acuerdos sectoriales de competitividad
CAFEXPORT	Comercializadora de café
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CNCH	Compañía Nacional de Chocolates
CORPOVERSALLES	Corporación para el Desarrollo de Versalles
CTA	Cooperativas de trabajo asociado
DRE	Desarrollo Rural con Equidad
ECOPETROL	Empresa nacional de petróleo
FAG	Fondo agropecuario de garantías
FC	Fondo nacional del café
FEDECACAO	Federación Nacional de Cacaoteros
FIDUCOLOMBIA	Sociedad Fiduciaria Bancolombia S.A.
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del sector agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
ha	hectáreas
HR	Hugo Restrepo y Cía
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IED	Inversión extranjera directa
Indupalma	Industria Agraria La Palma
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OGA	Organización gestora acompañante
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
RA	<i>Rainforest Alliance</i>
UMATA	Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
TASQ	<i>Tool for the Assessment of Sustainable Quality</i> (herramienta de control de calidad de Nespresso)
USD	Dólar estadounidense

Capítulo 1

Introducción

1.1 ANTECEDENTES

Durante los últimos 20 años, las políticas de desarrollo aplicadas al sector agropecuario y agroindustrial de Colombia se han caracterizado por un viraje que ha llevado, por lo general, de una situación típica de extracción de rentas desde un sector exportador hacia el resto de la economía, a un aumento de los niveles de protección proporcionados a la misma, paralelo al proceso de apertura de la economía al mercado internacional.

Efectivamente, un estudio del Banco Mundial (Anderson y Valdés, 2008) muestra que la tasa de ayuda nominal a la agricultura en Colombia pasó de promedios de un -11 % entre 1965 y 1979 a niveles de un 2,5 % en la década de 1980, y posteriormente a niveles de alrededor de un 16 % entre 1990 y 2004 (con un marcado aumento entre 1999 y 2004). Mientras los niveles de protección han tendido a ser negativos en términos de la provisión de insumos y prácticamente nulos en cuanto a medidas de apoyo doméstico, dicha protección se ha originado en la política comercial.

Sin que se hayan presentado cambios en lo sustancial de la política comercial para el sector, a partir de 2007 se ha generado un movimiento hacia el aumento en los niveles de apoyo doméstico, con la introducción del programa Agro Ingreso Seguro (en la actualidad parcialmente reorientado y renombrado Desarrollo rural con equidad –DRE–).

Es en este contexto general que se implementan y desarrollan programas e instrumentos de política sectorial orientados a la expansión de alianzas público-privadas (APP).

Colombia ha sido un país pionero en América Latina en la introducción de programas e instrumentos públicos basados en una corresponsabilidad público-privada en el manejo de los recursos financieros y no financieros. Entre ellos, destacan los fondos de fomento y estabilización; los acuerdos sectoriales de competitividad (ASC), que se empezaron a implementar en el sector agrícola en la segunda mitad de los años 1990; así como la versión actualizada y mejorada de dichos acuerdos en el marco del proyecto Apoyo a alianzas productivas (AAP) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

El presente informe ilustra cuatro ejemplos de APP en el campo de los agronegocios. En los cuatro casos, el eje central de la alianza es la articulación de grandes empresas procesadoras (tres nacionales y una multinacional) con pequeños productores organizados a través de alianzas productivo-comerciales apoyadas por fondos públicos, ya sea a través del proyecto AAP (tres casos) o de fondos de fomento (caso Nestlé).

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Este trabajo tiene como objetivo sistematizar, analizar y caracterizar cuatro casos de alianzas público-privadas en el campo de los agronegocios en Colombia, identificando las circunstancias en las que se desarrollaron, los niveles de contribución, los mecanismos a través de los cuales se concretaron, sus principales dificultades, los beneficios y externalidades vislumbradas y los elementos clave para su mantenimiento.

1.3 METODOLOGÍA

El primer paso fue analizar la información de las APP seleccionadas con la idea de validar no solo los criterios de selección establecidos por la FAO, sino también la disponibilidad para realizar los análisis de la información específica y las entrevistas a distintos tipos de informantes calificados en cada APP. Una vez seleccionado el caso, el análisis se basó en entrevistas a informantes clave e información y datos de fuente secundaria. Se realizaron entrevistas a un rango de personas informadas, incluyendo los decisores de políticas relevantes, representantes de los socios del sector público y privado, empresarios, banqueros y otros interesados relevantes. Finalmente, con la información y principales especificidades de todos los casos, se produjo una síntesis de los países analizados, buscando generalizaciones y analizando los factores comunes encontrados en los análisis de caso.

1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME

El estudio consta de siete partes: la primera es una breve introducción; la segunda ofrece una visión general del país en términos de objetivos de desarrollo, políticas implementadas y principales

programas dirigidos a procesos de cooperación público-privada en el sector agrícola; en la tercera parte se caracterizan las alianzas público-privadas que buscan fomentar los agronegocios en el país detallando objetivos y resultados, aliados, beneficiarios, la naturaleza y niveles de apoyo y los incentivos recibidos; la cuarta parte describe el desarrollo de las alianzas y los actores y facilitadores de dichos

acuerdos; la quinta parte detalla la gestión y las operaciones realizadas por cada uno de los socios; la sexta ilustra los resultados alcanzados en los procesos de coinversión y la manera en que las normas internas inciden en su desarrollo; y la séptima acaba con la evaluación general y las conclusiones, que incluyen lecciones aprendidas y recomendaciones.

Capítulo 2

Antecedentes y visión general

2.1 CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PAÍS

Por razones prácticas, esta información de contexto sobre el desarrollo de la economía colombiana se divide en dos períodos: 1997-2005 y 2005-2009⁴. El primer período, con una tasa anual media de crecimiento del 2,2 %, estuvo marcado por la crisis económica y financiera de 1998/99. Las causas de esta crisis fueron múltiples, incluyendo la acelerada expansión de la demanda interna en 1992 (agravada por el ingreso de capital extranjero a raíz de la liberalización económica), la intensificación del conflicto armado interno, la incertidumbre política, el deterioro de los términos de intercambio y el desajuste en los mercados financieros internacionales.

En el año 2000 se inició una débil recuperación, impulsada por cambios políticos y de política comercial con Venezuela, su segundo socio comercial, y para 2003 ya se vislumbraba una situación favorable al crecimiento. Los motores de la recuperación fueron la demanda doméstica y la inversión, en particular, que alcanzó en 2005 una tasa del 21,6 % del producto interno bruto (PIB). El empuje de la inversión ha sido atribuido a la estabilidad financiera del país, vinculada con una amplia liquidez doméstica y externa, bajas tasas de interés, el fortalecimiento de los derechos de propiedad (como resultado de la inversión en capacidad militar para combatir la guerrilla) y los incentivos tributarios implementados por el Gobierno.

En el período 2005-2009 la economía creció a una tasa anual media real del 4,6 %, debido en gran medida al auge de la inversión privada y a una tasa de inflación de un dígito. Colombia no se vio gravemente afectada por la crisis internacional de 2008/09, en parte gracias al éxito de las medidas

anticrisis implementadas por el Gobierno. En 2010 la economía creció un 4,3 %, impulsada por los sectores extractivos: la minería creció un 11,1 %, seguida por la industria manufacturera (aumento del 4,9 %) y los servicios. En contraste, la construcción y la agricultura mostraron estancamiento: la primera creció un 1,8 % y la segunda tuvo un crecimiento nulo.

Como se verá en la sección siguiente, el sector agrícola sigue siendo importante para la economía colombiana. Sus principales actividades son la cría de animales y sus productos, el café, las frutas tropicales y las flores. Los sectores de petróleo y minería desempeñan un papel importante en la canasta exportadora del país; los dos están abiertos a la inversión extranjera directa (IED) y son las principales fuentes de exportación, pasando de casi un tercio del total de exportaciones en 1997 a más de la mitad en 2010. Por su parte, el sector financiero ha sufrido un proceso de concentración, acelerado por la crisis de 1998/99 y las fusiones que esta incentivó.

En resumen, el desempeño de la economía colombiana en términos de crecimiento en las últimas dos décadas puede considerarse satisfactorio. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, no se ha logrado una reducción significativa y sostenible del desempleo ni la informalidad, con las consiguientes implicaciones sobre los niveles de pobreza y bienestar de la población. La tasa de empleo informal en las principales áreas metropolitanas oscila entre un 50 y un 60 %, mientras que la tasa de desempleo formal fluctúa entre un 9 y un 17 %. De forma similar, la tasa de incidencia de la pobreza ronda un 40-50 % en zonas urbanas, subiendo a un 60-70 % en zonas rurales.

2.2 TENDENCIAS DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

En las dos últimas décadas, el sector agropecuario ha desempeñado un papel importante, aunque decreciente, en la economía colombiana. Su participación en el PIB total pasó del 17 % en 1990 al 11,5 % en 2007, si se incluye el sector agroindustrial, y al 8,5 %, si no se incluye. El sector genera más del 20 % del empleo nacional (y más del 50 %

⁴ La información ofrecida aquí se basa, para el primer período, en los documentos del proceso de Revisión de Política Comercial que el país tuvo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2006 y, para el segundo período, en diversos documentos elaborados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con relación a la negociación de un acuerdo para el establecimiento de una línea de crédito flexible.

del empleo en zonas rurales) y aproximadamente el 19 % de las exportaciones totales.

El sector agrícola sufrió un cambio estructural en la década de 1990 a raíz del proceso de apertura unilateral de la economía colombiana, en el contexto de los procesos de liberalización inspirados en el Consenso de Washington. El sector comenzó a dar muestras de decaimiento debido a una mezcla de factores entre los que sobresalían: a) las reformas económicas introducidas, que para el sector implicaron no solo una importante reducción de la protección en frontera, sino también una extensiva modificación de los arreglos institucionales que lo gobernaban; b) el aumento en las tasas de interés; c) la revaluación del peso-producto en buena medida de la entrada de capital extranjero; d) los problemas climáticos; e) la ausencia de inversiones públicas (especialmente en proyectos de riego, drenaje y adecuación de tierras), proyectadas como parte del paquete de medidas de política pero que jamás se realizaron. En consecuencia, mientras que el sector manufacturero, igualmente golpeado por la apertura económica, se recuperó relativamente rápido, el sector agrícola continuó estancado.

El bajo crecimiento relativo del sector no se debió a la carencia de ventajas comparativas o de perspectivas de crecimiento, ya que, por el contrario, la demanda de bienes agrícolas, tanto externa como interna⁵, se mantuvo sólida y en alza. De hecho, un informe del Banco Mundial (2003a) caracterizó el sector agrícola colombiano como competitivo. En particular, apuntaba que cinco grupos de productos (frutas y vegetales; café, azúcar, aceite de palma y cacao; yuca, papa, tabaco y algodón; productos de ganadería; bosques comerciales) mostraban una marcada ventaja comparativa. Solo las semillas y oleaginosas presentaban una situación de desventaja comparativa, evidenciada en el aumento de las importaciones. El informe también mencionaba el importante papel desempeñado por los pequeños agricultores, quienes producían dos terceras partes de la producción agrícola total a pesar de sus bajos rendimientos y rentabilidad, y escasos conocimientos de mercadeo y normas de calidad. Estos pequeños campesinos participaban notablemente en diversos bienes exportables (como café, leche, plátano, tabaco, cacao y ciertas frutas), eran ávidos adoptadores de tecnologías y más capaces

para lograr mayores rendimientos que los grandes productores. Por último, explicaba la importancia creciente de los cambios en el uso de tierra agrícola, indicando que los cultivos perennes estaban ganando participación en el área cultivada a costa de los transitorios, y que más de un millón de hectáreas agrícolas se convirtieron en pastos entre 1985 y 2001, haciendo que el área empleada para ganadería fuera el doble de la apropiada para ese uso.

Leibovich y Estrada (2008) concluyeron que el pobre rendimiento del sector se debía fundamentalmente a problemas de oferta y, sobre todo, a un descenso en productividad y en las áreas cultivadas. Estos autores analizaron la dinámica del sector entre 1995 y 2006 en términos de orientación de mercado, dividiendo los productos agrícolas en exportables (un 40 % del total en 2006), importables (un 15 %) y no transables (un 40 %). Concluyeron que los bienes exportables⁶ y los no transables⁷ crecieron notablemente, mientras que los importables se estancaron⁸. El crecimiento de los principales productos exportables (flores, azúcar, plátano, palma, café y cacao) se debió al aumento de las áreas cultivadas, que en parte contrarrestó un estancamiento de su productividad. Algunos productos no transables, como las patatas y plátanos, incrementaron su productividad pero se plantaron menos hectáreas; mientras que otros como frutales, hortalizas y ñame, perdieron productividad y ganaron en superficie cultivada. Por último, los principales productos importables (arroz, sorgo, trigo, maíz y frijol) aumentaron su productividad (se redujo la de la soja y el algodón), pero vieron reducida su área de siembra, con la excepción del arroz.

Tovar y Uribe (2008) coinciden en que, a lo largo de más tres décadas, el sector agrícola en Colombia experimentó una significativa caída en el área cultivada (que actualmente es la misma que existía hacia finales de la década de 1960) así como en la productividad de varios productos (espe-

⁵ Tovar y Uribe (2008) muestran que entre 1997 y 2003 la composición del gasto de los hogares colombianos no varió significativamente y que el gasto en alimentos y bebidas, con relación al ingreso, aumentó.

⁶ Se destacan en este grupo la palma africana, las flores, el plátano de exportación y el azúcar por sus tasas de crecimiento positivas. El cacao y el café tuvieron un desempeño negativo.

⁷ Se destacan por su dinamismo el tabaco rubio, el ñame, los frutales, el coco y la panela. Otros productos como las hortalizas, la yuca, la papa y el plátano han tenido crecimientos muy modestos.

⁸ Los bienes importables presentaron un retroceso al pasar de tasas de crecimiento de alrededor de un 1 % entre 1996 y 2001, a tasas de un 0,6 % entre 2002 y 2006. Destacan por sus crecimientos positivos el arroz, el maíz y el algodón. Otros como el frijol, la soja, el trigo y el sorgo siguieron decreciendo.

cialmente banano, soja, algodón y cebada) y solo modestos aumentos de productividad en otros cultivos (por ejemplo, café, palma, maíz y sorgo). El declive en la superficie cultivada se había atribuido en parte a la violencia guerrillera en las zonas rurales, pero se ha visto que la situación no se ha revertido con la mayor seguridad resultante de fuertes inversiones en el terreno militar. No obstante, la pronunciada caída en el área cosechada experimentada desde principios de la década de 1990 se detuvo en 1998, estabilizándose en torno a una media de aproximadamente 3,7 millones de ha, punto que parecería ser un equilibrio a largo plazo. El comportamiento favorable que actualmente experimenta el crecimiento de algunos cultivos no es suficiente para argumentar que el sector agropecuario ha revertido la tendencia al estancamiento.

El Banco Mundial (2007) culpabiliza al incorrecto patrón de subsidios agrícolas del lento desarrollo del sector. Los subsidios han trabajado en sentido contrario a la ventaja comparativa y han reducido la competitividad sectorial y, por lo tanto, han dejado de generar los beneficios esperados en términos de creación de empleo, generación de ingresos y crecimiento. Por lo demás, dichos subsidios han beneficiado a los grandes agricultores en lugar de a los medianos y pequeños. La mejora de la competitividad del sector hace necesaria, por una parte, la implementación de políticas de promoción de exportaciones y no de sustitución de importaciones agrícolas; y por otra, requiere una mejor integración de los pequeños agricultores en los programas de mejoramiento de la competitividad.

2.3 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS Y LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Un instrumento de política utilizado en el período post apertura fue un mecanismo conocido como fondos de fomento (o parafiscales) y fondos de estabilización de precios para productos agrícolas. Los dos esquemas tienen como antecedente el Fondo nacional del café (FC), mecanismo establecido en 1940 de naturaleza parafiscal⁹ que se nutre

fundamentalmente con las contribuciones que pagan los agentes privados sobre las ventas internas y externas del producto¹⁰. El FC es administrado, bajo contrato con el Gobierno nacional, por la Federación Nacional de Cafeteros (organización gremial de los productores) con el objetivo prioritario de estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de los efectos de la volatilidad del precio internacional, para así impulsar y fomentar una caficultura eficiente, sostenible y competitiva.

Los fondos de fomento y estabilización fueron reglamentados de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993) actualmente vigente. La ley define las contribuciones parafiscales como aquellas que en casos y condiciones especiales, y por razón del interés general, impone la ley a un subsector determinado para beneficio del mismo; estipula que la administración de estos recursos, o fondos de fomento, se hace de forma directa por parte de las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad del sector, siempre y cuando hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno nacional sujeto a los términos y procedimientos estipulados por la ley para estas contribuciones. Los recursos recaudados pueden ser utilizados para los siguientes objetivos: a) investigación y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnicas; b) adecuación de la producción y control sanitario; c) organización y desarrollo de la comercialización; d) fomento de las exportaciones y promoción del consumo; e) apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo; f) programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.

La ley reglamentó también la operación de fondos de estabilización de precios que operan sobre una base similar, con el objeto de procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las

identidad propia, característica que las distingue de otras formas de gravámenes. Los recursos que proporcionan constituyen ingresos públicos que solo pueden ser usados en beneficio del subsector gravado que los suministra y que son administrados por entidades privadas.

⁹ Según la definición que se le da en la Constitución Política de 1991, es una cuenta; es decir, es un ente contable (sin personería jurídica) que no hace parte del presupuesto general del Estado. Las rentas o exacciones parafiscales son entendidas como una contribución dotada de

¹⁰ Otras fuentes de ingreso del FC son la remuneración por los servicios que el mismo preste (esencialmente venta directa de café), las provenientes del rendimiento de sus inversiones (incluidas las de carácter financiero y las regalías por uso de la marca) y otras contribuciones del Gobierno.

exportaciones a través del financiamiento de la estabilización de los precios al productor.

La administración de los fondos requiere la sujeción a las disposiciones legales y al contenido del contrato establecido para este fin. Sus presupuestos generales de ingresos y gastos deben ser aprobados por los órganos directivos previstos y deben contar con el voto favorable del ministro o su delegado, estableciendo en la práctica una determinación concertada de las acciones que se pueden emprender con recursos de los fondos entre el Gobierno y el sector privado. De esta manera, el instrumento de los fondos parafiscales y de estabilización crea un mecanismo adicional de concertación entre los sectores público y privado, que da marco a una forma de APP con operación en diferentes áreas de la actividad sectorial. En la actualidad existen 14 fondos de fomento y tres de estabilización, sin incluir el FC.

Un segundo instrumento son los Acuerdos sectoriales de competitividad (ASC). En 1994, el plan de desarrollo “El Salto Social”, que dio origen a la Estrategia nacional de competitividad en 1995, propuso la concertación de ASC entre los miembros de las cadenas productivas. Esta herramienta busca aunar los esfuerzos públicos, empresariales y de la sociedad civil para finalmente superar la “cultura del conflicto” y ganar en competitividad. Los ASC se basan en el enfoque de cadena productiva y la colaboración público-privada; se plasman en compromisos específicos (APP) de los actores sectoriales para, entre otras cosas, promover las exportaciones, formar recursos humanos especializados, definir e implementar estrategias de generación y difusión de tecnologías, mejorar el acceso a servicios financieros, integrar mejor las cadenas productivas y fortalecer los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, mejorar la infraestructura y mejorar el marco institucional y regulador (Roldán y Espinal, 1998).

El enfoque de cadenas productivas se ha tomado como el principio organizador de la política sectorial ya que permite abordar el análisis del desempeño del sistema, sus cuellos de botella, las oportunidades no aprovechadas, el conocimiento y las destrezas empresariales de los actores. Por otra parte, el desarrollo de las cadenas productivas está ligado al desarrollo territorial en la medida en que los procesos productivos tienden a estar concentrados en unas pocas regiones donde se acumulan las actividades de innovación, la oferta de recursos (humanos, institucionales, de infraestructura, tecnológicos, científicos y financieros) y la formación de capital social.

En cuanto a la colaboración público-privada, los ASC establecen compromisos o APP entre los miembros de la cadena al determinar un plan de acción que permite mejorar la posición competitiva de la cadena, a la vez que se incrementan las exportaciones, el valor agregado a los bienes y el empleo. La innovación tecnológica y un mejor ambiente organizacional son factores centrales para el éxito de esta política. El papel del Gobierno consiste en facilitar la interacción entre los integrantes de cada cadena y coordinar los instrumentos de política, de forma tal que los incentivos que estos brindan y la inversión en infraestructura apoyen las iniciativas privadas que generan ventaja competitiva.

Dado que uno de los objetivos de la Estrategia de competitividad es el incremento de las exportaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incentivó el desarrollo de planes estratégicos de exportación como un mecanismo para facilitar el diálogo entre el Gobierno y el sector privado.

La Estrategia nacional de competitividad para los sectores agropecuario y agroindustrial se tradujo en la promoción de ASC en las siguientes cadenas: alimentos balanceados, industria avícola e industria porcina; oleaginosas, aceites y grasas vegetales y animales; arroz, trigo y maíz de consumo humano y su molinería; leche y derivados lácteos; madera y muebles; patata; banano y acuicultura (Roldán y Espinal, 1998).

La adopción del enfoque de agrocadenas fue especialmente adecuada para pactar y diseñar un programa sectorial de transición de una mayor a una menor protección de la economía y del sector que, además, tomara en consideración la cambiante relación existente entre las diferentes etapas del proceso de generación de valor, dada la caída en la participación de las materias primas en el mercado mundial a costa del incremento en la de los productos con valor agregado. Adicionalmente, este enfoque permitió alterar la vieja forma en que se daban las negociaciones entre el sector público y el privado, ya que la política dejó de ser resultado del cabildeo de una sola industria u organización, para tomar en consideración las demandas de todas las partes. Consecuentemente, aumentó el alcance de los instrumentos de política en cuanto a investigación, comercio y planificación de las actividades agrícolas a todos los actores de las cadenas (Banco Mundial, 2005).

Como un instrumento de política complementario a los ASC, en 2002 el MADR lanzó, con apoyo financiero del Banco Mundial, el proyecto Apoyo a

las alianzas productivas (AAP)¹¹. El proyecto está dirigido a grupos de pequeños productores organizados en alguna forma de asociación y busca establecer alianzas entre estos grupos y comercializadores o procesadores de sus productos, con la facilitación y coinversión del sector público. La intención es que por esta vía se generen ingresos, se cree empleo, se promueva la cohesión social de las comunidades rurales pobres y se las vincule al proceso de mejoramiento de la competitividad del sector. Formalmente, una alianza se define como cualquier arreglo colaborativo entre una organización de pequeños productores y una empresa del sector agrícola que, con el apoyo del sector público, busca reducir los riesgos técnicos, comerciales, financieros o sociales asociados en pos de ganancias de productividad e ingresos en una particular cadena de valor, de forma que genere una situación de ganancias mutuas para los participantes (Banco Mundial, 2001).

En este sentido, las organizaciones de pequeños productores obtienen acceso a mercados relevantes, usualmente para los bienes producidos, así como a insumos críticos para su actividad como semillas de alta calidad, tecnología, etc. o a factores productivos, especialmente capital de trabajo; por su parte, las empresas pueden expandir sus actividades de procesamiento de alimentos, o aquellas relevantes, garantizando la oferta de materias primas con el cumplimiento de los requerimientos de calidad del caso, sin necesidad de ampliar las propias operaciones de producción de estas. El sector público logra, a través del apoyo a la alianza productiva, contribuir a la generación de empleos, al aumento de exportaciones y a la creación y redistribución de la riqueza.

La implementación del proyecto se fundamentó en tres pilares: a) la coordinación del sector público; b) la descentralización de las actividades, que además son adelantadas por el sector privado; c) el otorgamiento de un amplio espacio para la participación de los interesados. Las características del proyecto incluyen la participación de empresas confiables e intermediarios del sector privado, así como la utilización de unas reglas del juego claras, en muchas ocasiones derivadas de los planes de negocio que plasman el proyecto.

El inicio de la operación del proyecto coincidió con un cambio de prioridad en la política sectorial, que reduce el énfasis en los ASC como vehículo

para mejorar la competitividad y crecimiento del sector, y se centra en cuatro tipos de instrumentos para la promoción de la inversión en el sector; la tecnología agrícola y la sanidad animal; el desarrollo rural, con intervenciones focalizadas en los pobres y en grupos rurales marginados; el fortalecimiento de los mercados doméstico y externo, mediante los cuales se busca continuar el proceso de liberalización comercial en un contexto de adecuados niveles de protección para los productos sensibles. En el diseño, estos componentes de la política agrícola se trataron de integrar con un proyecto de oferta agropecuaria, basado en el enfoque transversal de cadena productiva e implementado a través de los ASC que, como se comentó anteriormente, incluían la avicultura, las oleaginosas, los lácteos, la papa, el cacao, el algodón, las frutas y los productos forestales.

Durante la fase de preparación del proyecto se generaron alianzas prototipo en los sectores de los lácteos, los vegetales, el aceite de palma, el maíz-cacao y la agroforestería. Estos proyectos sirvieron como base para el diseño del mismo y permitieron desarrollar guías sobre los objetivos de la alianza incluyendo problemas ya abordados, resultados esperados y visión a largo plazo, factibilidad de la alianza –desde los puntos de vista financiero, social, técnico y ambiental–, arreglos institucionales para la implementación –contribuciones de los socios, asistencia externa, gobernanza– y evaluación del ambiente externo –contexto regional y municipal, riesgos, medidas de mitigación–. Este procedimiento permitió definir un mecanismo de transferencia para compartir los costos de la iniciativa por parte del Gobierno, el llamado Incentivo Modular que otorga el Gobierno a los proyectos aprobados, que permite hacer frente a la fragmentación del sistema de apoyo del Gobierno mediante la oferta de un monto de recursos gestionados con una sola oficina (la unidad de gerencia del proyecto), y que tiene la flexibilidad suficiente para cubrir un amplio rango de usos, excediendo el alcance de incentivos y subsidios existentes.

2.4 EVALUACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Según el Banco Mundial (2005), el uso de los ASC ha logrado notables beneficios, incluidos:

- a. Mejorar la coordinación entre las distintas agencias gubernamentales y entre el Gobierno y el sector privado.
- b. Optimizar la vigilancia sobre las políticas públicas.

¹¹ El proyecto fue precedido por un proyecto piloto desarrollado entre 1999 y 2000, integrado por seis experiencias en distintas regiones del país.

- c. Reducir las tensiones derivadas de las negociaciones individuales entre el Gobierno y sectores (o agentes) aislados.
- d. Ofrecer a los agentes del sector una mayor y mejor información que les permitía entender mejor las bases de la competitividad, incentivando las mejoras en esta.
- e. Mejorar el acceso al financiamiento debido a que, en ocasiones, los agentes habían establecido bien contratos de compraventa que servían como garantía para la toma de créditos, bien contratos para entrega futura basados en los compromisos establecidos en los ASC.

Por el lado negativo, se encontraron varios problemas de implementación:

- a. El horizonte de planeación para los subsectores era limitado o carecía de detalles suficientes para concretizarse en proyectos o actividades concretas. Sin ser sorpresivo, la mayoría de las solicitudes que los agentes privados hacían al Gobierno seguían estando orientadas a la generación de rentas a corto plazo.
- b. En algunas cadenas se excluían ciertos eslabones (especialmente aquellos en las últimas etapas de la misma) y las labores del acuerdo se reducían a la negociación de precios y el establecimiento de estándares para las materias primas. Los niveles de desconfianza entre los miembros de las cadenas seguían siendo altos e impedían la creación de capital social. En este sentido, se llevaron a cabo algunos intentos para regular el proceso que hicieron frente a la resistencia de algunos participantes, especialmente de las asociaciones de productores, que temieron que los acuerdos disminuyesen su poder.
- c. Algunos acuerdos se habían concentrado en los sectores sin ventaja comparativa, buscando compensar su pérdida de competitividad.
- d. La falta de habilidad del sector público y de mecanismos para hacer cumplir los compromisos adquiridos y, al mismo tiempo, permanecer flexibles para adaptarse a los eventuales cambios en las condiciones del negocio, disminuyeron la efectividad de los acuerdos. Esto es especialmente complicado dado la triple función del Gobierno: facilitador mediante la coordinación de las reuniones de los miembros de la cadena; financiador, con la provisión de fondos; y regulador, para asegurar un marco legal adecuado que garantice que los compromisos sean vinculantes.
- e. Adicionalmente, el financiamiento público

de cada rubro era limitado y faltaba coordinación entre los proyectos y los instrumentos, muchos de los cuales estaban atados al crédito formal y, por ello, no beneficiaron directamente a los pequeños productores.

- f. Finalmente, los acuerdos promovían una cooperación entre los actores que podía limitar la competencia entre los mismos y, por tanto, desincentivar la innovación. Del mismo modo, gracias a la concertación se podían obtener economías de escala en las áreas de investigación y provisión de infraestructura y servicios de mercadeo, pero existió también el problema de *free riding* (es decir, que algunos actores se beneficiaron gratuitamente del aporte de los demás sin poner nada de su parte).

A falta de evaluaciones sistemáticas de la experiencia con los ASC, algunos críticos aducen que los acuerdos, en lugar de espacios de concertación, sirvieron a las grandes agroindustrias como mecanismo de cabildeo y de aprovisionamiento de materias primas baratas, y añaden que, en la práctica, los acuerdos fueron sujeto de captura por parte de los sectores que buscaban compensación a su desventaja competitiva.

En la última década, los ASC han decaído como instrumento de política agraria y el énfasis se ha desplazado hacia el uso de instrumentos como incentivos directos a los productores, el financiamiento y cobertura de riesgos, la adecuación de tierras y otros de tipo subsectorial. Aunque algunos de estos tienen elementos característicos de las APP, especialmente los que se relacionan con el fomento a la investigación agrícola, este cambio supone, por lo menos, la fragmentación temática de las APP y un cambio en el papel que desempeña el Gobierno, que pasa de ser facilitador del diálogo sectorial y apoyo a las iniciativas sectoriales concertadas a ser un apoyo a acciones más específicas desde el punto de vista regional y de área de intervención, de iniciativa del sector privado, como sucede con los fondos de fomento y los fondos concursables para investigación.

El proyecto AAP continúa en funcionamiento, ya en su segunda fase de ejecución: 2008-2013. El proyecto, como parte del pilar de crecimiento y competitividad para el sector agrícola, ha buscado integrar mejor a los pequeños productores en las agrocadenas e implementar una estrategia de promoción de agroexportaciones (Banco Mundial, 2007). En este sentido, el proyecto, en su primera etapa, generó 136 alianzas que involucraron a

alrededor de 11 700 familias y crearon casi 18 000 empleos, con una inversión productiva de más de 100 millones de USD, de los cuales el Gobierno aportó poco más del 25 %. Además, el proyecto ha generado un alto nivel de credibilidad en las zonas rurales, gracias al proceso abierto y competitivo a través del cual se han preseleccionado las propuestas del sector privado. Por otra parte, la realización de estudios de factibilidad, financiados en gran medida por el proyecto, ha contribuido al éxito y sostenibilidad de las alianzas y a la cimentación de la relación entre las asociaciones de productores y sus socios estratégicos.

Por el lado negativo, el ciclo de implementación de los proyectos ha resultado ser largo y costoso para la oficina de Gobierno a cargo del proyecto, lo que hace conveniente que se deleguen más responsabilidades en las organizaciones promotoras regionales y en los socios privados. Sin embargo, las posibilidades de delegar se ven mermadas por la carencia de organizaciones locales capaces y con el nivel técnico adecuado. Por otra parte, los agronegocios aún siguen desconfiando del sector público y tienden a evitar los riesgos inherentes al trato con asociaciones de pequeños productores desconocidas para ellos o que carecen de la experiencia y el nivel empresarial requeridos. Adicionalmente, se encuentra cierta fragilidad en la cohesión de las alianzas, lo que hace que en ocasiones se generen diferencias que amenazan la supervivencia de la misma; por lo que sería aconsejable contar con alguna flexibilidad para cambiar de asociados estratégicos cuando que esto pueda ser necesario. El acompañamiento público de las alianzas es crítico para el éxito del proyecto, tanto en la etapa de conformación de la alianza como en su seguimiento; pero existe un problema de recursos para hacer un seguimiento a largo plazo. Por otra parte, el proyecto no ha tenido mucho éxito para movilizar crédito formal en apoyo a sus proyectos; en parte, debido a limitaciones conocidas en la oferta del sector financiero hacia los pequeños productores agrícolas.

2.5 RESEÑA DE LOS CASOS ESTUDIADOS

Se han analizado cuatro casos de APP que pueden considerarse representativos de los tipos de APP que operan en el país, tal y como se recoge en el Cuadro 1. Se trata de las alianzas entre:

- a. La Industria Agraria La Palma (Indupalma) y más de 30 cooperativas de trabajo asociado (CTA).
- b. La procesadora Hugo Restrepo y Cía. (HR), productores de ají del Cauca y del Valle del

Cauca, con apoyo de la Fundación Carvajal (una organización no gubernamental que depende de una importante empresa nacional –Carvajal S.A.–), y de la empresa nacional de petróleo Ecopetrol.

- c. La Compañía Nacional de Chocolates (CNCH) y diversas organizaciones de productores de cacao.
- d. Nestlé y la Federación de Cafeteros de Colombia (FNC).

Los sectores de intervención son: el cultivo de palma de aceite para la extracción de aceite crudo y otros subproductos, el ají para la producción de pasta y otros productos para exportación, el cacao para procesamiento para consumo nacional y exportación y el café para exportación.

El caso de la palma de aceite es interesante en sí mismo debido a que la experiencia de Indupalma puede considerarse como una de las pioneras en el tema en Colombia y fue uno de los modelos para el diseño de este tipo de política. Esta experiencia recurre para su fortalecimiento al apoyo brindado por el proyecto piloto para el establecimiento del proyecto AAP del MADR, y vincula un número elevado de cooperativas de trabajadores y de asociaciones de productores en dos tipos de experiencias: 30 CTA prestadoras de servicios a la empresa y cinco CTA vinculadas a proyectos de cultivo de la palma.

El caso del ají en el Valle del Cauca es otra iniciativa que nace en el sector privado y hace uso esencialmente del proyecto AAP, vinculando varias asociaciones de pequeños productores con una firma comercializadora, con un objetivo netamente exportador, lo que lo hace interesante debido a que cumple varios objetivos estratégicos de la política sectorial.

El caso de la CNCH es significativo ya que su acción se origina en el ASC de la cadena del cacao, siendo una de las pocas experiencias en que un ASC continúa en actividad. La CNCH ha hecho un uso relativamente intensivo de los apoyos proporcionados por el proyecto AAP, desarrollando varios proyectos (alianzas) en este marco. En estas alianzas se vinculan una firma de importancia en el ámbito nacional y numerosas asociaciones de pequeños productores.

Finalmente, el caso de la alianza Nestlé-FNC es ilustrativo de otra fuente de actividad de las APP en Colombia: la operación de un fondo de fomento, una de las primeras formas de APP en la política sectorial colombiana. En este caso se trata de una alianza entre una organización gremial y

CUADRO 1

Resumen de casos

Subsector	Año de inicio	Instrumento	Ubicación geográfica	Socios involucrados
Palma aceitera	1995 (CTA) 1999 (proyecto piloto de AAP) 2000 (proyectos de cultivos)	Proyecto AAP FINAGRO	Magdalena Medio	Indupalma 30 CTA prestadoras de servicios, que agrupan a 1 300 familias 5 CTA para el caso de los proyectos de cultivos, que agrupan a 300 asociados FAG/MADR, FINAGRO
Ají	2000 (Fundación Carvajal, HR, Ecopetrol y productores) 2005 (incorporación del MADR)	Proyecto AAP	Valle del Cauca Cauca	HR Proyecto AAP del MADR Fundación Carvajal Ecopetrol Secretaría de Agricultura del Valle del Cauca Alcaldías municipales
Cacao y derivados	2000 (con el ASC)	Proyecto AAP FINAGRO (AIS-ICR)	Santander Bolívar Antioquia Huila Chocó Tolima	CNC Proyecto AAP del MADR
Café	2004	Fondo de fomento	Nariño Valle del Cauca	Nestlé FNC Cerca de 4 000 familias productoras de café MADR Ministerio de Hacienda Ministerio de Comercio e Industria Departamento Nacional de Planeación

Fuente: elaboración propia.

cooperativas locales de pequeños cultivadores, que administra recursos públicos con propósitos de apoyo al desarrollo de su subsector, y una empresa multinacional, con un interés estratégico en el desarrollo de esquemas de integración vertical.

La localización de las APP seleccionadas es variada. En el caso de Indupalma, la alianza tiene como centro de actividad varios municipios en la zona del Magdalena Medio, localizados en los departamentos de Santander y Cesar. La alianza de ají tiene cobertura en 11 municipios de los

departamentos del Valle del Cauca y Cauca, en la zona suroccidental del país. Las alianzas de la CNCH están dispersas en diferentes lugares a lo largo de las zonas productoras de cacao (departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia, Huila, Chocó y Tolima) y la alianza Nestlé-FNC se ha centrado en zonas de producción de cafés especiales, inicialmente en el departamento de Nariño y ahora en el del Valle del Cauca, ambos en la zona suroccidental del país.

Capítulo 3

Caracterización de las alianzas

3.1 OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LAS ALIANZAS

En las cuatro alianzas estudiadas participan tres grandes empresas nacionales y una multinacional que se articulan a través de alianzas productivo-comerciales con pequeños productores (organizados en cooperativas y federaciones), contando con el apoyo financiero del Estado, ya sea a través del proyecto AAP (tres casos) o de fondos de fomento (caso Nestlé-FNC). En todos los casos, el eje central de la alianza es la articulación comercial entre pequeños agricultores y una empresa procesadora. Para más detalle, véase el Cuadro 2.

El propósito específico de la APP Indupalma-CTA es recuperar tierras sin uso productivo a causa de la violencia, para dedicarlas al cultivo de palma de aceite, permitiendo que los cultivadores se dediquen a esta actividad y amplíen la “frontera palmera”. De paso, Indupalma garantiza el suministro de materia prima para sus plantas de procesamiento y contribuye a generar estabilidad social en la zona de influencia de la alianza, caracterizada por altos niveles de violencia e inseguridad.

Indupalma es una de las empresas líderes del sector palmicultor en Colombia. Fundada en la década de 1960 en la zona del Magdalena Medio (actuales municipios de San Alberto y San Martín), se dedica al cultivo y procesamiento del fruto de la palma de aceite, inicialmente orientado hacia el mercado nacional. En la actualidad ha redefinido su negocio para ampliarse hacia las actividades de fomento a la inversión agrícola, como una promotora de negocios.

Actualmente hay más de 30 CTA, que incluyen a 1 300 familias, asociadas con la empresa procesadora y que prestan sus servicios para la operación de la misma (PNUD, 2010). En la dimensión productiva, el objetivo es llegar en 2020 a 70 000 ha sembradas en lo que Indupalma denomina la Ciudadela Agroindustrial de la Paz, de las cuales el 25 % serían de Indupalma (se proyecta que 10 000 ha estarían ubicadas fuera del país) y el 75 % serían propiedad de terceros; estableciendo una planta de procesamiento por cada 10 000 ha de cultivo.

El proyecto productivo se inicia con dos subproyectos (El Palmar y El Horizonte), para los cuales el Gobierno otorgó incentivos para la promoción de cultivos de tardío rendimiento a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) del MADR, que garantizó el 40 % de la inversión en tierras¹². Así, los productores, con la garantía del FAG y un contrato de compraventa a largo plazo (28 años) con Indupalma, recibieron un crédito para la adquisición de tierras por parte de una entidad financiera privada (Megabanco) mientras que Fiducolombia prestó los servicios de administración del patrimonio autónomo. Megabanco utilizó recursos propios para el crédito de compra de tierras y recursos originados en el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) para la financiación de los cultivos (PNUD, 2010).

La APP ají en el Valle del Cauca comenzó en el año 2000 al formarse una alianza entre la Fundación Carvajal y la firma HR, con el objetivo de trabajar con pequeños productores como parte de su cadena de abastecimiento. Poco después se sumó el apoyo parcial de la empresa estatal de petróleo (Ecopetrol), interesada en fomentar el desarrollo económico y social en una región por donde pasa uno de los oleoductos en los que la empresa transporta combustibles. En 2005, el MADR entró en el acuerdo, dando mayor relevancia al apoyo público.

En líneas generales, el objetivo de la APP es consolidar la alianza agroempresarial como un encadenamiento productivo basado en el mecanismo de agricultura por contrato y apoyado en el mejoramiento continuo de la productividad por

¹² Como se mencionó arriba, el caso de Indupalma y las CTA fue una de las experiencias piloto previas al montaje del programa APP en su primera fase. Durante esta, un grupo de 70 cooperados adelantaron un proceso de siembra de palma de aceite del que se proyectó la obtención de unos rendimientos del orden de 20 t/ha (399 t/ha en 20 años de cultivo) a un precio de venta de 242 USD por tonelada, generando un beneficio económico del 21 %. En promedio, a cada agricultor se le otorgó un subsidio (Incentivo Modular) de más de 7 700 USD (equivalentes al 40 % del costo de la inversión).

parte de los cultivadores y con una orientación al mercado de exportación a través de HR. Esta firma agroindustrial tiene más de 30 años de experiencia en la industria de alimentos, en particular en el sector de pastas de ají picante, y participa con el 40 % de las exportaciones colombianas de ajíes secos, triturados o pulverizados. Hasta la fecha, 116 pequeños productores se han vinculado a HR. Cultivan 65 ha de ají (un 25 % en ají tabasco, un 45 % en ají habanero y un 30 % en ají cayena). Los productores se sitúan en 11 municipios de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca. La alianza contempla la comercialización de 1 096 toneladas de ají tabasco, 2 945 de ají habanero y 3 095 de ají cayena en el plazo de seis años, entre 2006 y 2011, a través de HR¹³. Para lograr el incremento de productividad se ofrece capacitación a los productores en la áreas técnica (de cultivo y manejo poscosecha) y empresarial, y se fomenta la asociatividad con el fortalecimiento de una asociación de segundo nivel llamada Corporación para el Desarrollo de Versalles (Corpoversalles) que agrupa a 10 asociaciones de productores.

El propósito de la APP CNCH es reducir la dependencia de la CNCH con respecto al cacao importado, al mismo tiempo que se mejora la calidad del cacao nacional y se garantiza el aprovisionamiento de la compañía. La iniciativa se originó en el diagnóstico hecho en el marco del ASC de la cadena de cacao y chocolate en el año 2000, por encargo del comité sectorial del cacao integrado por representantes de los sectores público y privado, en desarrollo de la política de competitividad imperante en el momento. En el marco de ese diagnóstico, no solo se identificaron las principales fortalezas y debilidades de la cadena, sino que se acordó un plan de acción para el aprovechamiento de las primeras y para hacer frente a las segundas, en el que se asignaron tareas a los distintos agentes participantes en la cadena. La CNCH se fundó en 1920 y forma parte de un grupo empresarial colombiano que opera bajo el nombre de Grupo Nutresa (hasta muy recientemente denominado Grupo Nacional de Chocolates), el cual agrupa a 41 empresas pertenecientes a seis líneas de negocio que operan en la región andina, América Central, los Estados Unidos de América y el Caribe. Desde 1958, la empresa cuenta con un departamento de fomento, orientado a la transferencia de tecnología y al fomento de la sostenibilidad del cultivo.

¹³ No obstante, las actividades de fomento de la actividad y del esquema cooperativo integrando pequeños productores y la firma HR se iniciaron en el año 2000.

La APP Nestlé-FNC asocia a la FNC con la firma multinacional Nestlé, ambas de índole privado. Sin embargo, las actividades que desarrolla la FNC se adelantan en el marco de contrato suscrito entre el Gobierno de Colombia y la FNC para la administración del fondo de fomento llamado Fondo Nacional del Café (FC). El funcionamiento del FC es controlado y monitoreado por una instancia mixta denominada Comité Nacional de Cafeteros, en la que participan funcionarios del Gobierno del más alto nivel (ministro de Hacienda, ministro de Agricultura, ministro de Comercio e Industria y director del Departamento Nacional de Planeación) y representantes de las organizaciones de productores de café (uno por cada uno de los 15 comités departamentales de cafeteros) que están, a su vez, agrupados por la FNC. El Comité Nacional es, entonces, una instancia de concertación de la política cafetera y supervisa todas las actividades y programas que adelanta la FNC en cumplimiento de los términos del contrato de administración del FNC. En este sentido, las acciones que adelanta la FNC son producto de una auténtica APP, que para el caso de la alianza que aquí reseñamos, se ve ampliada para integrar otro agente privado (Nestlé).

En esta alianza se encuentran vinculadas 3 839 familias productoras de café que, por medio de la implementación de prácticas comerciales, ambientales y técnicas, están en proceso de mejorar sus condiciones de vida. Dichos productores se han articulado con Nestlé entrando en el así llamado Programa Nespresso AAA¹⁴. Dicho programa se estableció originalmente en 2003 en Costa Rica en colaboración con *Rainforest Alliance* (RA) y en 2004 se extendió a México y Colombia. En la actualidad, alrededor de 19 000 agricultores están inscritos en el programa en varios departamentos del país.

Los propósitos de esta alianza son variados, pero se pueden resumir en el desarrollo de un

¹⁴ Nespresso es una marca comercial de Nestlé cuyos productos están basados en un sistema patentado de cápsulas individuales que contienen café molido de alta calidad y máquinas específicas para la preparación del café a partir del contenido de la cápsula. Tradicionalmente, en el mercado del café se conocen los mejores cafés como tipo AA, así que la denominación AAA hace referencia a cafés especiales de la más alta calidad. Esto ha impuesto la necesidad de satisfacer requisitos muy específicos de aprovisionamiento, lo que ha conllevado cambios en la forma en que se gestiona la cadena de provisión para implementar una visión a largo plazo, que incluye vínculos directos con los productores. El programa Nespresso AAA de Calidad Sostenible ha sido la respuesta estratégica de Nestlé a esta necesidad del mercado.

CUADRO 2

Objetivos de las alianzas

Alianza	Objetivos
Indupalma-CTA	Recuperación de más de 3 700 ha de tierra sin uso productivo a causa de la violencia, mediante la implementación de un proyecto asociativo que tiene como fin la siembra de 3 000 ha de palma de aceite, cuyo fruto es destinado al procesamiento por parte de Indupalma. El esquema usa los contratos de compra futura del fruto, por parte de Indupalma, como aval para que los asociados beneficiados tengan acceso al crédito que hace posible no solo la compra de la tierra sino el desarrollo del cultivo.
Ají	Vincular pequeños productores de ají, asociados en cooperativas, a la actividad de comercialización internacional de la firma HR. Los beneficios para los pequeños productores se derivan de la asistencia técnica que reciben para el desarrollo de los cultivos y el tratamiento poscosecha del fruto así como de la garantía de comercialización que el arreglo les ofrece. Para la firma HR, los beneficios se desprenden de la provisión programada de materia prima, con la calidad requerida, a un costo competitivo.
CNCH	Vincular productores de cacao a la cadena de abastecimiento de una de las firmas procesadoras más importantes en el ámbito nacional. Los productores reciben asistencia técnica para el cultivo, mantenimiento o renovación de los cultivos así como para el tratamiento poscosecha del fruto. La CNCH garantiza el abastecimiento de materia prima con una calidad adecuada para sus necesidades de procesamiento.
Nestlé-FNC	Articular a productores de cafés especiales federados en la FNC y Nestlé en el marco del programa Nespresso AAA, usando el FC (administrado por la FNC) para implementar un plan común que comprende: <ul style="list-style-type: none"> ▪ mejora de la infraestructura productiva de las explotaciones; ▪ protección del medio ambiente (certificación RA); ▪ implementación de buenas prácticas agrícolas.

Fuente: elaboración propia.

esquema de producción y provisión de café de alta calidad, respetuoso con el medioambiente y orientado a suplir necesidades específicas de aprovisionamiento de la marca Nespresso de Nestlé. La alianza se concentra entonces en el mejoramiento de la infraestructura productiva de las explotaciones, la protección del medio ambiente y la aplicación de buenas prácticas agrícolas en explotaciones cafeteras de los departamentos de Nariño y Cauca.

3.2 ALIADOS Y NATURALEZA DE LOS BENEFICIOS DE LA ALIANZA

Los aliados de la APP Indupalma-CTA son los trabajadores vinculados a las cooperativas que prestan servicios a la empresa, las cooperativas vinculadas a los proyectos productivos de palma de aceite localizados en la zona del Magdalena Medio colombiano, y la empresa Indupalma, que se asegura el suministro de materia prima de forma estable. La APP logró la adquisición de más de 3 700 ha de tierra a bajo precio, que han generado trabajo para los habitantes de la zona¹⁵. El modelo ha reunido a cinco CTA como proveedores, beneficiando a 300 asociados de la región y a sus familias.

Por su parte, los aliados de la APP ají en el Valle del Cauca son HR y los pequeños cultivadores de ají, con el apoyo de la Fundación Carvajal, la Secretaría de Agricultura del Valle del Cauca,

las alcaldías municipales y el proyecto AAP del MADR. Los agricultores poseen en promedio 4,3 ha de terreno, de las cuales cultivan 1,7 ha, usan 0,8 ha para pastos y dedican el resto a otros usos. Sus ingresos mensuales medios se calculan en 391 USD, originados en un 30 % por actividades agropecuarias y en un 70 % por trabajo asalariado. Con el proyecto se espera que los agricultores generen ingresos brutos de casi 335 USD en el primer año del cultivo y que estos asciendan a 593 USD en el sexto año. De esta forma, se espera que los productores obtengan una tasa interna de retorno del 73 % y un valor presente neto de la inversión de 297 USD en el sexto año. La alianza productiva en su conjunto (es decir, los productores y la operación de la firma HR relacionada con esta producción) obtiene una tasa interna de retorno del 97 % (con financiamiento) y un valor presente neto de 270 950 USD.

Los aliados de la APP CNCH son la CNCH y los cultivadores de cacao vinculados a la misma, además de actores públicos como el proyecto AAP del MADR y FINAGRO. En la alianza participan 14 asociaciones de productores que reúnen a alrededor de 3 500 familias de pequeños cultivadores que poseen en promedio 2,6 ha de cultivo localizadas en zonas marginadas y de conflicto social. Adicionalmente, dado el mecanismo empleado para la implementación de algunos de los proyectos, se benefician los inversionistas privados que invierten en el mismo y cuyos recursos se destinan al desarrollo de nuevas áreas de producción o a la reconversión de áreas tradicionales existentes.

¹⁵ Las tierras eran propiedad de familias de la región que decidieron venderlas a los asociados debido a problemas de seguridad.

CUADRO 3

Participantes y beneficiarios de las alianzas

Nombre APP	Instituciones públicas	Actor privado	Cooperación internacional y ONG	Productores
Indupalma-CTA	FAG/MADR FINAGRO Proyecto AAP del MADR	Indupalma	Plan Colombia Programas ADAM y MIDAS de USAID	Prestación de servicios: 30 CTA que reúnen a 1 300 familias productoras Proyectos productivos: 5 CTA que cuentan con 300 asociados
Ají	Proyecto AAP del MADR Ecopetrol Secretaría de Agricultura del Valle del Cauca Alcaldías municipales	HR	Fundación Carvajal	116 productores pertenecientes a Corpoversalles que reúnen a 10 asociaciones de productores
CNCH	Proyecto AAP del MADR FINAGRO (AIS-ICR) Servicio Nacional de Aprendizaje Secretarías de Agricultura Alcaldía municipales	CNCH FEDECACAO		14 asociaciones de productores que reúnen a 3 500 familias
Nestlé-FNC	MADR Ministerio de Hacienda Ministerio de Comercio e Industria Departamento Nacional de Planeación	Nestlé	RA Programas MIDAS y ADAM de USAID Unión Europea	3 839 familias de productores

Fuente: elaboración propia.

El mecanismo de participación de inversionistas privados se da a través de la venta de títulos por parte de una firma fiduciaria que promociona la ejecución de algunos de los proyectos. Los fondos recaudados son empleados en la financiación de los proyectos y los inversionistas reciben un retorno por su inversión; de esta forma, las fuentes de financiación no se limitan a las posibilidades que ofrece el sistema bancario. No hay limitaciones en cuanto al tipo de inversionista que desee participar en el esquema.

El Gobierno participa a través del proyecto AAP y de dos tipos de fondos administrados por FINAGRO: el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y las líneas de crédito especial del programa Agro Ingreso Seguro (AIS). El ICR es un aporte en dinero a productores del campo que se encuentren desarrollando un proyecto de inversión nueva, para que modernicen su actividad y mejoren sus condiciones de productividad, competitividad y sostenibilidad. El programa AIS financió las inversiones en riego tecnificado que sirve para racionalizar el uso de insumos, disminuir el impacto medioambiental y mejorar la calidad del cacao

(PNUD, 2010). El proceso de aprobación de la financiación por parte de AIS implica la presentación, por parte de los integrantes de la alianza, de un estudio de factibilidad técnica y financiera y, por parte de la entidad administradora del programa, de su correspondiente análisis.

Los aliados de la APP Nestlé-FNC son los productores de café, Nestlé y el Estado a través de un fondo de fomento. Desde el punto de vista de los productores, el principal beneficio es la mejora de la productividad y de la calidad del café producido, que se traducen en mayores precios e ingresos. Adicionalmente, con el mejoramiento de las prácticas agrícolas se mejora la sostenibilidad de los cultivos y la calidad de vida de los agricultores. Desde el punto de vista de Nestlé, los beneficios se dan en el marco de la marca Nespresso.

Otro aliado del programa es *Rainforest Alliance* (RA), una ONG cuya misión es proteger los ecosistemas, las personas y la vida silvestre que depende de ellos mediante la transformación de las prácticas de uso del suelo, las prácticas comerciales y el comportamiento de los productores. Las explotaciones vinculadas al programa Nespresso AAA deben

adoptar los principios básicos de RA: sistema de gestión social y ambiental, conservación de ecosistemas, protección de la vida silvestre, conservación de los recursos hídricos, trato justo y buenas condiciones para los trabajadores, salud y seguridad ocupacional, relaciones con la comunidad, manejo integrado del cultivo, manejo y conservación del suelo y manejo integrado de desechos.

3.3 NIVEL Y NATURALEZA DEL APOYO FINANCIERO Y OTROS APOYOS PROVISTOS POR LOS SOCIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS

El principal apoyo financiero en la APP Indupalma-CTA consiste en la canalización de crédito de FINAGRO y otras entidades financieras hacia los campesinos para la compra de tierras, en el caso de los proyectos de siembras nuevas. Los créditos tienen un plazo de 12 años, de los cuales los primeros cuatro son de gracia. Megabanco extendió financiamiento por 1,45 millones de USD para la compra de las tierras y por 3,27 millones de USD para el establecimiento de los cultivos. FINAGRO financia a Megabanco los recursos utilizados en el crédito para cultivo, otorgando al proyecto un incentivo equivalente al 40 % del costo del mismo (sin incluir el costo de la tierra) por un valor de 1,24 millones de USD. Adicionalmente, aporta el 80 % de la garantía por el crédito a través del FAG. Por su parte, FIDUCOLOMBIA adelanta la administración de los dos patrimonios autónomos creados para la ejecución de los proyectos. El costo total de los proyectos, sin incluir financiación, es de más de 3,76 millones de USD.

En el caso de los proyectos relacionados exclusivamente con las CTA, la mayor parte de los servicios prestados por la APP se centran en la educación¹⁶. La alianza cuenta con un colegio (Colegio Indupalma) que ofrece educación primaria y

secundaria gratuita para los trabajadores de la firma, sus familias y los asociados a las cooperativas. Adicionalmente, propone un programa de capacitación técnica y empresarial orientado a los trabajadores de la empresa y los asociados a las cooperativas; entre las áreas que cubre se cuentan contabilidad básica y el llamado Diplomado de la palma, un curso básico de conocimientos sobre la palma africana. Finalmente, se implementan programas sociales como el Diplomado en organización comunitaria y proyectos sociales, el programa de fortalecimiento integral de la mujer, la metodología Fútbol por la Paz (un esquema didáctico para el fortalecimiento de los mecanismos pacíficos de solución de conflictos) y programas de fomento a la lectura.

El Plan de manejo social de la APP ají en el Valle del Cauca incluye la capacitación para el desarrollo de habilidades empresariales y el fortalecimiento organizativo de los productores con un costo de 16 760 USD, en tanto que el Plan de manejo ambiental se proyecta con un costo de casi 4 000 USD. Estos dos componentes, junto con el costo de la inversión en los cultivos, representan un valor total del proyecto estimado en casi 1,5 millones de USD. Del valor total del proyecto, la Fundación Carvajal aporta el 3 %; las alcaldías municipales, el 4 %; la Secretaría de Agricultura, el 1 %; HR, el 1 %; el MADR, el 25 % (bajo la forma del Incentivo Modular del proyecto AAP); y los productores, el 67 %. La contribución de la Fundación Carvajal se centra en los aspectos de capacitación, las alcaldías municipales y la Secretaría de Agricultura aportan servicios e instalaciones de apoyo, HR provee insumos y el MADR financia insumos, servicios y arriendos de equipos, así como la comercialización, los planes ambiental y social, y contribuye a los gastos de la actividad de apoyo brindada por la Fundación Carvajal.

La APP CNCH opera un número elevado de proyectos en diez departamentos del país, varios de los cuales utilizan mecanismos diferentes para su implementación. No obstante, un denominador común es que en todos se recurre a los apoyos que proporciona el Estado para este tipo de iniciativas. Para el desarrollo de una parte de los cultivos localizados en el departamento de Antioquia, la CNCH se alió con la firma comisionista Bolsa y Renta y estructuraron un fondo de capital privado, denominado Cacao para el futuro, cuya función es canalizar recursos de inversionistas privados. Los inversionistas reciben unos rendimientos acordados, originados en la explotación inicial de los cultivos, lo que permite que, en un plazo estimado de diez años, los cultivadores puedan

¹⁶ La APP Indupalma-CTA tiene dos frentes principales. Por un lado, el desarrollo de las CTA, que son cooperativas de trabajadores que prestan sus servicios a Indupalma de forma directa (es decir, son contratadas por la firma para desarrollar actividades propias de la empresa) y, por otro, el desarrollo de cooperativas de agricultores (y empleados) cuya finalidad es que cultiven la palma bajo un mecanismo de alianza en el que la firma les brinda asistencia técnica, asesoría e insumos a un precio subsidiado y el esquema de alianza gestiona créditos para la adquisición de las tierras y la siembra y el sostenimiento inicial de los cultivos. En este arreglo, el Gobierno provee los fondos para que las entidades financieras otorguen los créditos a la alianza y adjudica el Incentivo Modular, asociado al programa AAP.

CUADRO 4

Contribuciones de los socios de las alianzas

APP	Sector público	Sector privado	Otros actores	Total
Indupalma-CTA	1 243 000 USD (21 %)	3 859 000 USD (65 %)	857 000 USD (14 %)	5 959 000 USD
Aji	MADR: 25 % bajo la forma del Incentivo Modular del proyecto APP Alcaldías municipales: 4 % Secretaría de Agricultura: 1 %	HR: 1 % Productores: 67 %	Fundación Carvajal: 3 %	1 500 000 USD
CNCH*	Total Gobierno: 1 720 000 USD (46,4 %) Departamentos y alcaldías: 400 000 USD Otras agencias del Gobierno: 130 000 USD Incentivo Modular: 1 190 000 USD	Total privados: 1 984 000 USD (53,5 %) Productores: 1 760 000 USD Asociaciones: 179 000 USD CNCH: 49 000 USD	Fupad: 3 846 USD (0,1 %)	3 707 000 USD
Nestlé-FNC	ND	ND	ND	ND

Fuente: perfiles de los proyectos, estudios de preinversión, informes de las alianzas o las entidades participantes.

* Se refiere a un conjunto de seis APP en las que participa la CNCH, lo que ofrece solo una visión parcial de la magnitud de los proyectos involucrados.

comenzar a apropiarse del total de los excedentes producidos por los cultivos. En el período previo a este momento, los salarios constituyen la principal fuente de ingresos de los cultivadores.

La CNCH se compromete, en todos los proyectos, a dar asistencia técnica, transferencia de tecnología e insumos (incluido el material vegetal) a los cultivadores a precios subsidiados, así como programas de fortalecimiento empresarial, además de los recursos de crédito necesarios para apoyar el desarrollo de los cultivos. Por su parte, las diferentes entidades vinculadas al proyecto, incluido el Gobierno, participan con distintas contribuciones. Entre las más notables se encuentran el proyecto APP del MADR; el Servicio Nacional de Aprendizaje, que oferta capacitación en diferentes campos; la Federación de Cultivadores de Cacao (FEDECACAO), que aporta recursos provenientes del Fondo de fomento del cacao, los programas MIDAS y ADAM de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Plan Colombia¹⁷, y la cooperación de la Unión Europea.

No hay cifras disponibles sobre el gasto hecho por Nespresso en el marco de la APP Nestlé-FNC. Tampoco hay información disponible sobre el gasto programado por la FNC en la alianza, pero se conoce que hará uso de diversas líneas de apoyo que el Gobierno nacional ha implementado para el fomento de la caficultura.

3.4 INCENTIVOS PROVISTOS POR EL SECTOR PÚBLICO

Las secciones anteriores han hecho énfasis en el papel de los aliados privados, especialmente para las APP relacionadas con el programa AAP. En esta, que se centra en los incentivos provistos por el sector público, es oportuno ahondar un poco en la forma como el programa APP está organizado y opera en apoyo de estas iniciativas.

En el apartado 2.3 se hizo una descripción general de los objetivos del programa APP y de la lógica con la que opera. Dado que allí no fue recogido de forma explícita, es importante mencionar que el proyecto AAP proporciona un marco operativo claramente definido, a partir del cual se sustenta un esquema de identificación y selección de proyectos que funciona por demanda de los agentes privados. De allí se desprende el énfasis en las secciones precedentes en el papel de estos; sin embargo, el proyecto en sí mismo solo es posible en la medida en que sus iniciativas encuentran un marco de actuación, unas reglas del juego y un ambiente favorable para su realización, que han sido previamente desarrollados y provistos por la acción gubernamental.

¹⁷ El Plan Colombia es un paquete de ayuda otorgado por el Gobierno de los Estados Unidos de América al Gobierno colombiano como apoyo en la lucha contra el cultivo y tráfico de drogas ilícitas. Tiene un componente militar destinado a la interdicción de estas actividades y un componente socioeconómico orientado al desarrollo de actividades productivas que proporcionen una alternativa de ingreso a los hogares localizados en las zonas de influencia de las actividades de producción y tráfico de drogas.

La ejecución de AAP comprende tres componentes. El primero consiste en el apoyo a la preparación de las asociaciones productivas potenciales y se inicia con un proceso de planeación mediante el cual el Gobierno identifica sectores productivos y geográficos prioritarios, con el fin de incentivar intervenciones en áreas de interés, y con una exploración del interés de firmas privadas para actuar como asociadas de los productores. Igualmente, comprende la realización de una campaña de promoción destinada a dar a conocer el programa y a incentivar la participación de asociaciones, así como la identificación de expresiones de interés por parte de estas para su subsiguiente evaluación. Finalmente, incluye la prestación de apoyo técnico a las asociaciones de productores y a las firmas acompañantes en la preparación de las evaluaciones *ex-ante* de sus propuestas de APP.

Una vez seleccionadas las propuestas de APP que van a ser acogidas, el segundo componente del programa se centra en el apoyo a la implementación de las mismas. Desde el punto de vista financiero, el apoyo consiste, en primer lugar, en la provisión de una transferencia para subvencionar los costos de implementación (el Incentivo Modular ya mencionado) y, en segundo lugar, en la utilización de otros instrumentos de política sectorial disponibles, a los que se recurre en el marco del esquema de financiación previsto para la implementación y expresado en los estudios de factibilidad económica y financiera del proyecto. La provisión de crédito subsidiado ocupa un lugar importante en ese sentido, en particular la originada en el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y en los diferentes componentes del programa Agro Ingreso Seguro (AIS, actualmente Desarrollo Rural con Equidad –DRE–). Adicionalmente, el programa provee capacitación y asistencia técnica a los participantes elegibles y a las organizaciones proveedoras de asistencia técnica inscritas en el programa.

El tercer componente está relacionado con la administración del programa y con su sistema de seguimiento y evaluación. Este último es esencial para establecer si se están consiguiendo las metas propuestas y para comprobar el cumplimiento de las condiciones establecidas para el otorgamiento del Incentivo Modular.

Dado que el programa cuenta con el apoyo de un crédito del Banco Mundial y está suplementado con una contrapartida suministrada por el Gobierno colombiano, la operación del mismo está sujeta a un conjunto de normas, entre las cuales es relevante mencionar: a) normas detalladas para los pasos y procedimientos requeridos para el financiamiento

de las APP y el otorgamiento del Incentivo Modular; b) normas de elegibilidad y procedimientos de selección para los proveedores de servicios de asistencia técnica; c) establecimiento de criterios detallados desde un punto de vista económico, social, financiero, técnico y ambiental para el examen y selección de las propuestas presentadas; d) establecimiento de criterios detallados para la identificación de participantes elegibles, incluyendo criterios para incentivar la participación de grupos minoritarios; e) implementación de un marco de gestión ambiental.

Los incentivos proporcionados por el sector público a la APP Indupalma-CTA se enmarcan dentro de los programas regulares de apoyo al sector agrícola en Colombia. Para el caso de los proyectos productivos adelantados por Indupalma se hace uso, en primera instancia, del proyecto piloto para el montaje del AAP del MADR, que busca generar uniones entre dos tipos de agentes rurales, organizaciones de pequeños productores y organizaciones empresariales (que pueden ser proveedores de insumos, compradores de la producción o transformadores de la misma); y luego, en la etapa central de este análisis (los proyectos El Palmar y El Horizonte), de los mecanismos regulares de promoción de inversión en el sector agrícola provistos por el Gobierno, en particular el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). En este sentido, esta APP es específica ya que hizo su proceso de aprendizaje y adelantó toda la etapa de relacionamiento con el sector público en el marco del proyecto piloto para AAP y luego utilizó esta experiencia para adelantar el proyecto de producción que aquí se analiza, accediendo a instrumentos de política sectorial existentes (el ICR) y a recursos de cooperación internacional (en particular del Plan Colombia).

En algunos de los proyectos de alianzas desarrollados por Indupalma se han recibido del Estado estímulos como el ICR¹⁸ (un subsidio del orden del 40 % del valor del cultivo), crédito para compra de tierra respaldado por el Fondo Agropecuario de Garantías, subsidio del Fondo de Inversión para la Paz (una entidad gubernamental operada desde la Presidencia de la República) en el marco del programa Acción Social y una donación del Plan Colombia (manejado por la Presidencia de la República y financiado por fondos asignados

¹⁸ Uno de los aspectos que hacen atractivo el esquema de alianzas a las empresas es que el subsidio bajo ICR para agricultores o empresas agrícolas grandes es del 40 % cuando se opera en alianza, en lugar del 20 % habitual.

por el Gobierno de los Estados Unidos de América en el marco de la lucha contra las drogas ilícitas)¹⁹.

El caso de la APP ají en el Valle del Cauca es similar al anterior en cuanto al uso del proyecto AAP. Este incluye el financiamiento de la fase de preinversión de los proyectos seleccionados y, posteriormente (en caso de ser seleccionados), el apoyo financiero a su realización vía el Incentivo Modular. La APP recibió ambos tipos de beneficio (el segundo de ellos por un valor total de 380 000 USD) para ser utilizado como se describió arriba. Los fondos se otorgan a título de préstamo a una tasa de interés subsidiada, pero una vez son pagados, los utilizan los beneficiarios del proyecto para hacer reinversión; es decir, en la práctica, estos fondos son donados a los beneficiarios si su manejo y resultados son los previstos.

Los proyectos de la APP CNCH también fueron apoyados por el proyecto AAP, bajo las condiciones establecidas por el programa, de manera análoga a los casos anteriores.

La FNC tiene un amplio portafolio de programas apoyados en recursos e incentivos otorgados por el Gobierno nacional, de suerte que estos se “transmiten” a la APP Nestlé-FNC. Sin ser exhaustivos, existen 19 programas de este tipo que pueden ser usados como apoyo parcial al desarrollo de la alianza. Entre ellos se pueden mencionar el programa de Competitividad de la Caficultura, el programa FertiYa y el programa de gestión empresarial y capacitación a distancia.

3.5 PAPEL Y FUNCIONES DE LOS ALIADOS

Como se vio en el apartado 3.2 y, más concretamente, en el Cuadro 3, los actores directos en el caso de la APP Indupalma-CTA son Indupalma, el proyecto AAP del MADR y los campesinos asociados. Las responsabilidades de Indupalma se pueden resumir así: a) estructuración de los proyectos en temas jurídicos, financieros, logísticos, técnicos y de gestión; b) trámite ante las entidades financieras y gubernamentales; c) capacitación de los asociados en temas administrativos, empresariales y de mane-

jo y mantenimiento de los cultivos; d) compromiso de compra de la producción durante 28 años (fuente de la garantía para el crédito). Las asociaciones de campesinos son responsables de la prestación de servicios en labores agrícolas, la proveeduría del fruto y el pago oportuno de los créditos y de la comisión por la administración fiduciaria de los fondos reunidos para financiar el proyecto. El papel del Gobierno consiste en la provisión del marco legal para la realización de la alianza y el acceso a los instrumentos de política pertinentes mencionados en el apartado anterior: proyecto AAP e ICR.

En el caso de la APP Indupalma-CTA, se ofrece apoyo suplementario procedente de las entidades financieras que otorgan los créditos y que hacen el manejo fiduciario de los fondos. Tanto en lo que respecta al papel del Estado como al de la cooperación internacional, se encuentra un componente de gobernanza en la medida en que el proyecto debe cumplir con los requisitos determinados por estas instancias para el acceso a sus recursos y apoyo. El funcionamiento del proyecto AAP es un claro ejemplo del tipo de relación de gobernanza que se establece; como se ha mencionado anteriormente, este proyecto está sujeto a un contrato entre el Gobierno colombiano y el Banco Mundial en el que se establecen las condiciones y normas generales para el funcionamiento del mismo. A nivel de la operación de la APP, las implicaciones de gobernanza se manifiestan en la organización de la iniciativa que, en parte, está determinada por el convenio suscrito entre las organizaciones de productores, la organización gestora acompañante (OGA), el aliado comercial (el agronegocio asociado) y el Ministerio de Agricultura, y a la que se hará referencia más adelante.

Para la APP ají en el Valle del Cauca, los diferentes agentes que participan en el proyecto también tienen funciones diferentes. HR suministra semillas y transferencia de tecnología agrícola a las asociaciones de productores y compra la totalidad de la cosecha mediante contrato; igualmente, proporciona información sobre estándares mínimos de calidad y capacitación en buenas prácticas agrícolas. A la Secretaría de Agricultura le ofrece apoyo en proyectos de agroproducción en los que esta participa y actúa como aliada para la consecución de las metas de desarrollo del plan departamental de desarrollo. Su papel con los financiadores del proyecto es proveer los contratos de compra que sirven como garantía, disminuyendo el nivel de riesgo de la operación. Las asociaciones de productores suministran a HR el producto en las condiciones y cantidades

¹⁹ La búsqueda de fuentes de apoyo adicionales, en programas operados por el Gobierno colombiano, por agencias internacionales directamente o por ONG es una práctica común en ese tipo de iniciativas que busca complementar recursos para el desarrollo de aspectos específicos de la APP o nuevas iniciativas o subprogramas subordinadas a la ejecución de la APP. Aunque no hay un patrón común para esto, en general ese tipo de apoyos adicionales tiende a ser marginal al desarrollo de la APP.

estipuladas, realizan el acopio y selección del mismo e informan sobre las condiciones en las que se desarrollan los cultivos. La función de los financiadores del proyecto descansa en el repago oportuno de los créditos.

La Fundación Carvajal proporciona a HR funciones de coordinación de las alianzas y reforzamiento de la asociatividad y formalización de los pequeños productores, habilitándolos para ser sujeto de crédito para el desarrollo del proyecto. A las asociaciones les brinda acompañamiento organizacional y empresarial, acceso a financiamiento y semillas, además de capacitación en temas empresariales y asociativos. A la Secretaría de Agricultura le presta apoyo en la organización de la población y su asociación, de forma que se facilite el desarrollo de programas de generación de ingresos en el marco del Consejo Seccional Agropecuario del Valle del Cauca. Finalmente, a las entidades de crédito les proporciona información confiable sobre las necesidades de financiamiento y sobre la capacidad de crédito de las comunidades.

La Secretaría de Agricultura opera para HR como un generador de confianza en los proveedores mediante el monitoreo de la correcta aplicación de la tecnología agrícola. Esto implica que su función principal con las asociaciones es proveerles servicios técnicos y transferencia de conocimiento. Con la Fundación Carvajal, su papel es el de incrementar la confianza en las comunidades objeto de la intervención y el suministro de información sobre los procesos de aprendizaje y de adopción de prácticas agrícolas. Frente a las entidades financieras, su papel consiste en habilitar a las comunidades para el desarrollo productivo que sirve como base para el otorgamiento de crédito.

Las entidades financieras proporcionan a HR los fondos necesarios para que sus proveedores cubran la fase inicial de la inversión, propician el aumento en la capacidad productiva de estos y su sostenibilidad mediante el suministro de crédito. Con relación a la Fundación Carvajal, garantizan la capitalización del fondo rotatorio que es administrado por esta y que sirve como mecanismo de gestión del proyecto.

En el caso de la APP CNCH, algunas de las funciones que desempeñan los participantes se desprenden de las líneas de acción trazadas en el ASC, firmado en 2001. Entre las acciones a las que se comprometían las industrias del sector, se constataba la necesidad de promover la creación y organización de asociaciones productoras, tarea encargada a las empresas del sector (entre ellas la CNCH y la Federación de Cultivadores de Cacao

–FEDECACAO–). Igualmente, se encargaba a estos dos agentes la formulación y ejecución de proyectos productivos regionales, la capacitación y transferencia de conocimientos a técnicos multiplicadores, el suministro de material vegetal y el establecimiento de lotes clonales y viveros comunales, la capacitación en calidad y beneficio del grano y la promoción de valor agregado y la generación de núcleos de producción de semi-procesados en las zonas de producción. Entre las tareas asignadas al Gobierno cabe destacar: el estudio de los impactos que se podían esperar sobre la cadena y de los acuerdos comerciales de tipo bilateral y multilateral; el fortalecimiento de los niveles regionales de concertación; el apoyo a la formulación, financiación y ejecución de proyectos productivos regionales; el apoyo a empresas procesadoras de cacao para la investigación, comercialización y promoción de sus productos; el desarrollo y adaptación, en colaboración con las empresas, de nuevas tecnologías industriales y calidades de productos; y la conexión de la cadena del cacao con cadenas afines.

De lo anterior se desprende que el ASC asigna un papel líder a las empresas procesadoras del sector que, efectivamente, se ve reflejado en la organización de la iniciativa analizada. Por otra parte, el papel de los cultivadores descansa en la conformación, operación y sostenimiento de las asociaciones de productores y en su enlace con los proyectos liderados por las empresas. Esto incluye el seguimiento de las directrices técnicas que se les proporcionan, la programación de siembras y la provisión del fruto a los precios acordados contractualmente.

La APP Nestlé-FNC se centra en una colaboración entre un tostador y comercializador de café y la FNC, para beneficio mutuo. El Estado, por su parte, ha dotado a la FNC de recursos financieros (a través del FC) para que ejecute las acciones de mejora que forman parte del programa Nespresso AAA. La asignación de esos recursos se hace en el marco del contrato de administración del FC por parte de la FNC y está sujeta a examen y aprobación en el seno del Comité Nacional del Café, previa presentación de una propuesta por parte de la FNC. La colaboración se orienta a una mayor coordinación de la cadena de valor y, por ello, la gobernanza de la misma está determinada por los términos de los acuerdos celebrados entre las dos partes. Inicialmente, los mecanismos de gobernanza descansaron en mecanismos más bien informales; sin embargo, con el desarrollo y crecimiento del programa se incorporaron mecanismo

formales con el fin de proporcionar claridad a los participantes y permitir que la cadena de suministro creciera. En ambos casos los procesos de calidad del relacionamiento fueron críticos para desarrollar confianza y se incorporaron explícitamente en el momento de formalizar los acuerdos.

El papel de la FNC consiste esencialmente en proporcionar la organización necesaria para llegar a los agricultores, el desarrollo o fortalecimiento de las organizaciones locales necesarias para implementar el programa con eficiencia, el apoyo a la prestación de asistencia técnica y al suministro de insumos incluido material vegetal, así como el apoyo al proceso de comercialización (incluidos procedimientos de rastreabilidad). El papel de Nestlé a través de Nespresso AAA descansa en la provisión de asistencia técnica en diversos campos, la canalización de recursos financieros para la ejecución de obras de mejoramiento de infraestructura productiva y de manejo ambiental, y la compra del producto bajo estrictas condiciones de calidad, la cual es remunerada a través de una prima en el precio.

3.6 FORMALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS

Las APP que usan como plataforma el programa AAP están sujetas a un esquema prediseñado de formalización que se plasma en la suscripción de un convenio de alianza, con fuerza vinculante, que firman todos los integrantes de la alianza. El convenio es esencialmente una ficha que contiene la descripción de la alianza y cuyo contenido genérico consiste en las siguientes partes: a) descripción de la alianza; b) descripción de los agentes comprometidos con la alianza; c) descripción del entorno socioeconómico y ambiental de la alianza; d) descripción del plan de negocios (incluyendo los compromisos de los aliados en cuanto a actividades que desarrollar y metas físicas de las mismas); e) descripción del mecanismo de financiamiento y administración; f) descripción de la organización institucional de la alianza.

Los convenios listan las obligaciones, compromisos y derechos de los participantes en la alianza, las asociaciones de productores, el aliado comercial (agronegocio), la organización gestora acompañante, el Gobierno y cualquier otra entidad pública o privada que preste apoyo al proyecto. Por considerarlo relevante para esta sección, a continuación se provee algún detalle sobre el contenido parcial de los numerales c), d), e) y f) mencionados en el párrafo anterior.

En la descripción del entorno socioeconómico y

ambiental de la alianza se estipula que la asociación de productores debe: “a) Trabajar en concordancia con la OGA en la búsqueda de nuevos negocios y en la implantación de los ajustes requeridos para fortalecer su capacidad empresarial. b) Coordinar la capacitación de los asociados y sus familias en los aspectos técnicos, socioempresariales y ambientales que hacen parte de los respectivos planes de acompañamiento y en el mejoramiento del bienestar social de las familias. c) Propender por que los socios de la asociación se apropien de la alianza y desarrollen un sentido de pertenencia por ella y por las actividades e inversiones que deberán ejecutar como parte de la alianza.”²⁰ Asimismo, se establece que el plan social de la alianza tiene como propósitos mitigar los riesgos sociales identificados en la evaluación social y lograr el empoderamiento de los productores, fomentando su visión empresarial y el fortalecimiento de su organización para garantizar la representatividad y defensa de sus intereses.

Por su parte, el plan de negocios recoge la programación de las actividades y metas productivas y de comercialización, tal como han sido determinadas en los estudios de viabilidad, especificando los ingresos y costos esperados del proyecto, así como los gastos de implementación de los planes social y ambiental y los asociados a la administración del mismo. Adicionalmente, se enumeran los compromisos de las partes que, por lo general, incluyen, entre otros, los siguientes:

Los beneficiarios en general deben implementar, ejecutar y desarrollar la alianza, dando cumplimiento a los objetivos y metas previstos en el convenio; permitir y facilitar al Ministerio y a la OGA la realización y ejecución de sus funciones y proveerle la información necesaria; rembolsar el Incentivo Modular, descontando los recursos destinados a las actividades del Plan de manejo social y del Plan de manejo ambiental, de acuerdo con los plazos y montos estipulados en el reglamento del fondo rotatorio; reinvertir el Incentivo Modular en la financiación de las actividades definidas en el reglamento del Fondo; recibir la capacitación que se ha diseñado para implantar el paquete tecnológico y aplicar las pautas recomendadas en el mismo; implementar el sistema de producción siguiendo las pautas recomendadas en el paquete tecnológico del proyecto; utilizar y aportar los insumos y elementos requeridos en la producción, de acuerdo

²⁰ Modelo de Convenio de las Alianzas Productivas, p. 5.

con el plan productivo; aportar los terrenos y la mano de obra requeridos; aportar la producción en las condiciones exigidas para su comercialización y comercializar los productos a través de la alianza; y cumplir con las condiciones de calidad y de entregas que requiere el aliado comercial.

Para la asociación de productores se especifica que debe implementar la alianza productiva de acuerdo con los lineamientos de los estudios de preinversión y dando cumplimiento a los objetivos y metas propuestos; aplicar en los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios de la alianza las normas de contratación señalados en el manual operativo del programa; involucrar activamente a los asociados en los procesos de transferencia de tecnologías apropiadas a la producción y mercadeo; negociar, para los productores, las cantidades, precios y calidades de producto que se producirán con la ejecución del proyecto; suscribir el Contrato de Fiducia Mercantil con la fiduciaria y la póliza de cumplimiento correspondiente; perfeccionar las operaciones de crédito o cofinanciación complementaria, constituir garantías, suscribir los títulos de deuda, suscribir convenios y adelantar cualquier trámite requerido por los cofinanciadores; acreditar la venta futura de la producción mediante la suscripción de acuerdos de comercialización con sus socios comerciales; y definir, firmar y cumplir con el reglamento interno del fondo rotatorio de la alianza.

Entre los compromisos del Gobierno (Ministerio de Agricultura) se encuentran: acompañar el desarrollo de las principales actividades de la alianza con miras a lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos; ordenar a la fiduciaria que administra los recursos del proyecto el desembolso de los recursos del incentivo modular; hacer un seguimiento y evaluación, de acuerdo con los informes que le presente la Organización Gestora Regional (OGR) respectiva y evaluar y aprobar los cambios que sea necesario introducir al presupuesto de inversiones de las alianzas, previa discusión y aprobación en el comité directivo y presentación del respectivo concepto de viabilidad por parte de la OGR.

Para las OGA se establece que deben validar el plan operativo de la alianza elaborado en desarrollo de los estudios de preinversión; orientar al gerente de la alianza en las tareas administrativas y empresariales propias de esta y realizar el seguimiento de los procesos de capacitación que este reciba; acompañar al gerente y a la asociación de productores en las negociaciones, estructuración y firma de los contratos o convenios de comer-

cialización con el socio comercial; formular y ejecutar un plan de transferencia de competencias empresariales para la asociación de productores; coordinar la implementación de los planes técnico-productivo, social y ambiental propuestos en los estudios de preinversión; acompañar y orientar a la asociación de productores en las instancias orgánicas propias y en los procesos internos de decisión; coordinar la prestación adecuada de la asistencia técnica a los pequeños productores del proyecto; avalar las solicitudes a la fiduciaria de los pagos y contrataciones con cargo a los recursos de inversión de la alianza; gestionar el cumplimiento de la entrega de los aportes de los cofinanciadores de la alianza; y resolver las diferencias y posibles conflictos entre los miembros de la alianza o entre los miembros de la asociación de productores.

Para los aliados comerciales se establece la obligación de participar, de acuerdo con sus posibilidades, en la cofinanciación de la inversión, en efectivo o bienes y servicios; transferir conocimiento y buenas prácticas a la asociación de productores para que esta pueda producir y entregar el producto de acuerdo con sus requerimientos de calidad, volumen y oportunidad; participar activamente en las decisiones técnicas, operativas, empresariales y administrativas de la alianza; y garantizar la comercialización del producto resultado de la alianza mediante la suscripción de acuerdos de comercialización con la asociación de productores.

Las fuentes de financiamiento de la APP y la destinación de los recursos procedentes de todos los aportes se recogen también en el convenio, incluyendo el detalle de la destinación de los fondos originados en el Incentivo Modular y la programación de sus desembolsos (que deben ser ejecutados en el primer año de operación de la alianza). Igualmente, se explicita el compromiso de constituir un patrimonio autónomo para la administración de la totalidad de los bienes y recursos de la alianza. Finalmente, se estipula la creación de un comité directivo cuya función es la de orientar el desarrollo de la alianza, hacerle un seguimiento y evaluación de los planes y aprobar las modificaciones necesarias para lograr el cumplimiento de las metas. El comité está integrado por el representante legal de la asociación de productores, un productor elegido por los beneficiarios y, en el esquema implementado para la segunda fase del proyecto, un representante de la Secretaría de Agricultura Departamental, un delegado del alcalde del municipio donde se realiza la alianza y un representante del socio comercial; participa también, con voz pero sin voto, un representante de la OGA.

Se establece que el proceso de toma de decisiones en el comité es por consenso, pero que en caso de no lograrse se hace por voto mayoritario de los miembros. En general, las decisiones se relacionan, entre otras, con el cumplimiento de las metas de la alianza, la gestión de la administración de la misma, la resolución de situaciones de conflicto, la aprobación del plan de actividades semestrales y la revisión de las cuentas presentadas por la gerencia de la alianza. Igualmente, se prevén como mecanismos de solución de conflictos el arreglo directo entre las partes mediante el diálogo orientado a las motivaciones del problema y, en caso de fracasar esta instancia, el uso del servicio de arbitraje de la Cámara de Comercio.

Dado este bagaje, en lo que sigue y se relaciona con los proyectos en el marco del proyecto AAP, la referencia a la formalización de los acuerdos se centra en los aspectos de negociación que involucran a los agentes privados.

En lo referente a la formalización de la APP Indupalma-CTA, se tienen esencialmente dos instancias. La primera, entre los participantes directos (Indupalma y las cooperativas) y las agencias de Gobierno y de cooperación internacional, y la segunda, en el interior del acuerdo comercial. Con respecto a la primera, los compromisos con el Gobierno nacional se dan en el contexto de los diversos mecanismos usados para implementar el proyecto. Este está formalizado a través de los requerimientos que debe cumplir en el marco de operación del proyecto AAP²¹ y a través de los requisitos que debe cumplir para tener acceso a las condiciones especiales que rigen para los mecanismos de crédito otorgados a las alianzas productivas (que permiten, por ejemplo, elevar el subsidio de crédito del 20 al 40 % del valor del cultivo). De manera análoga, los proyectos debieron cumplir con las directrices, condiciones y obligaciones que imponía el programa de cooperación internacional del Plan Colombia.

La segunda instancia en el interior del acuerdo comercial incluye una serie de condiciones legales que se derivan de la forma como los proyectos están estructurados. Estas incluyen los contratos de compraventa de los predios y la suscripción de

los pagarés de los créditos tomados (un crédito para la compra de tierra y otro para el desarrollo del cultivo), los contratos fiduciarios para el manejo de los fondos de los proyectos (incluyendo créditos e ingresos por venta del producto), un contrato de administración logística a través del cual Indupalma hace la administración de los proyectos, un contrato de suministro que obliga a los asociados a vender el producto a Indupalma durante 28 años y un contrato de alianza estratégica y de colaboración comercial que vincula a Indupalma y las asociaciones a cumplir las obligaciones que contraen en el marco de la alianza.

Desde el inicio, los agentes impulsores han mediado la alianza ají en el Valle del Cauca, en particular la Fundación Carvajal y la Secretaría de Agricultura. En esta medida, no existen arreglos contractuales que den forma al proyecto, sino más bien se trata de un acuerdo de voluntades entre las asociaciones y HR que es mediado por estas entidades. En la etapa posterior a 2005, cuando se logra el apoyo del proyecto AAP, se formalizan algunas de estas relaciones como resultado de las normas que exige el MADR para este tipo de iniciativas. No obstante, aún en este caso se trata de la formalización de algunas relaciones ya existentes y solo para los fines del proyecto apoyado por el programa.

La situación de la APP CNCH es diferente en la medida que el acuerdo fue formalizado de manera general a través del ASC; para cada proyecto en particular existen diversos arreglos legales propios de la implementación de la iniciativa, como se desprende de los análisis de factibilidad de los proyectos y de las regulaciones que norman el otorgamiento de crédito, la provisión de tecnología e insumos y los contratos de suministro y compra del fruto.

La APP Nestlé-FNC se basa en acuerdos formales suscritos entre los socios, perfeccionados a través de un proceso de negociación, que responden a los lineamientos generales trazados por Nestlé desde un punto de vista corporativo y que incluyen los compromisos de implementación para el mejoramiento de la calidad del café y de la sostenibilidad de su cultivo y los de compra del grano por parte de Nestlé.

²¹ Durante su participación en el proyecto piloto para el establecimiento de AAP, la relación se daba en el marco del Fondo de inversión para la paz, organismo que coordinaba lo relacionado con las asociaciones productivas para la paz (luego transformadas en las alianzas productivas de AAP).

Capítulo 4

Desarrollo de las alianzas

4.1 CIRCUNSTANCIAS QUE CONDUJERON AL DESARROLLO DE LA ALIANZA

Esta sección se concentra en la descripción de las circunstancias que llevaron a los agentes privados a buscar la conformación de una alianza y a recurrir a los instrumentos de política implementados por el Gobierno para el fomento y apoyo a este tipo de iniciativa. Como se ha explicado anteriormente, el papel del Gobierno reside en la provisión de un marco institucional y de un ambiente facilitador, que pueden ser usados por los agentes privados que tienen incentivos o necesidad para ensayar esta vía. En la medida en que el papel central del Gobierno es el señalado y se traduce en un esquema de apoyo al sector privado que funciona bajo el principio de demanda, su resultado práctico es la transformación de alianzas potenciales o existentes entre agentes privados en las APP.

Para la APP Indupalma-CTA, el proceso se inició como consecuencia de circunstancias específicas que rodean el desarrollo de Indupalma como empresa; en particular, una profunda crisis presentada en 1991, cuyo origen se remonta a 1977, cuando la empresa pactó una negociación colectiva con el sindicato de trabajadores bajo presión de movimientos guerrilleros. Según la empresa, el incremento resultante en la carga pensional y laboral llegó en poco tiempo a representar el 84 % de sus ingresos. Ante esta crisis, se produjo una redefinición estratégica de la firma que la llevó a recurrir a la figura de cooperativa de trabajo asociado (hoy, unidades autónomas empresariales) con las que la firma buscó que los campesinos se convirtiesen en pequeños empresarios que trabajasen mancomunadamente con ella.

Las zonas donde se desarrolla la APP ají en el Valle del Cauca tienen una historia de actividad comunitaria y asociativa que se remonta por lo menos a la década de 1980. En 1993 se creó Corpoversalles con el propósito de servir como puente entre la comunidad y las entidades gubernamentales y no gubernamentales que pudieran servir como fuentes de recursos para el desarrollo económico y social de la región. La corporación tiene tres grandes áreas de trabajo: a) fortalecimiento de la

economía local; b) fortalecimiento de la sociedad civil; c) manejo sostenible de los recursos naturales. El cultivo de ají se ha promovido desde 1996 como parte del primer bloque de actividades de la corporación con propósitos de diversificación en la generación de ingresos. Es en estas circunstancias que la Fundación Carvajal, con amplia experiencia en procesos de desarrollo social basados en la estrategia de alianzas, se interesó en el proceso adelantado por la corporación y busca el compromiso de un aliado estratégico para este fin.

Como ya se ha mencionado, el reciente origen de la APP CNCH fue la negociación de un ASC en el marco de la política gubernamental para este fin. El ASC firmado en 2001 culminó una larga etapa previa de negociaciones en el ámbito privado, tendientes a regular el suministro de materia prima para la industria. La CNCH, junto con la compañía procesadora Luker, compra y procesa más del 90 % del total del cacao industrializado en el país. La situación general es que el mercado nacional es deficitario, por lo que la CNCH importa alrededor del 25 % de la materia prima que consume. Por otra parte, la producción de cacao en Colombia, con el manejo adecuado, puede calificarse como de cacao fino y de aroma que recibe prima de precio en el mercado internacional. De esta forma, la menor dependencia de las importaciones, junto con la posibilidad de abastecerse domésticamente a precios más bajos y de desarrollar productos de cacao fino para el mercado de exportación, actuaron como acicates para que la CNCH tuviera un papel activo en la negociación del ASC y, posteriormente, en el fomento de alianzas con productores para el desarrollo de cultivos tecnificados.

La APP Nestlé-FNC tiene como contexto general los cambios recientes registrados en la cadena de valor del café en el ámbito internacional. Por una parte, a la finalización del Acuerdo Internacional del Café siguió un período de concentración de mercado en los eslabones superiores de la cadena (comercializadores internacionales, tostadores, detallistas). Esta concentración vino acompañada de dos situaciones adicionales: un incremento en los niveles de competencia entre los grandes actores del mercado y el desarrollo de nuevos nichos de

mercado, en particular el desarrollo del segmento de cafés especiales con el que se buscó dar mayor dinamismo a un mercado ya maduro. Por otra, la caída en los precios internacionales del café verde aumentó la necesidad de los productores de ganar competitividad, esencialmente vía una mayor productividad y, con el desarrollo del segmento de cafés especiales, incentivó el desarrollo de programas de diferenciación del producto.

En este caso, Nestlé lanzó su marca de cafés especiales Nespresso para cuyo desarrollo ha seguido una tendencia común en este mercado, consistente en buscar mecanismos de integración hacia atrás, con el fin de garantizar la calidad y el nivel de suministro requeridos. A su vez, la FNC ha seguido desde hace tiempo una estrategia clara de diferenciación de producto con la marca Café de Colombia con reconocimiento internacional como denominación de origen, complementada por el lanzamiento de denominaciones de origen regionales, con lo cual busca obtener niveles de precios superiores por encima del premio que tradicionalmente recibe el café colombiano.

4.2 PRINCIPALES IMPULSORES DE LA ALIANZA

El contenido de esta sección se centra en la acción de los agentes privados, dado que el papel del Gobierno y de los instrumentos de política sectorial empleados ha sido ya esclarecido.

Los impulsores de la APP Indupalma-CTA fueron Indupalma y los trabajadores. De la documentación sobre el origen de la APP queda claro que el impulsor inicial y coordinador del proceso fue Indupalma y que los trabajadores secundaron la idea, tras lo cual se buscaron opciones de apoyo en el Gobierno y en organismos internacionales. En el momento de iniciarse el esquema, las acreencias de la firma con los trabajadores representaban casi el 50 % del valor de la misma. Este caso es muy instructivo ya que la APP fue una de las experiencias piloto en el tema. Cuando se implementó el proyecto piloto se determinó que una de las condiciones clave para ser elegible era la existencia de un interés explícito del conjunto de las asociaciones de productores y de los agronegocios para explorar la oportunidad de generar beneficios comunes. En todos los casos incluidos en el proyecto piloto se siguió un proceso participativo en el cual las partes (del sector privado) trabajaron conjuntamente en la formulación de una propuesta detallada para la conformación de una alianza productiva, con seguimiento del Gobierno. El proceso estuvo acompañado por un facilitador

externo, que usualmente era una ONG o un consultor, que además proporcionaba capacitación en áreas críticas (incluyendo resolución de conflictos) a los participantes e informaba al Gobierno sobre el avance del proceso.

Uno de los principales aprendizajes que se derivaron de las experiencias piloto es la conveniencia de abordar la conformación de las APP con una perspectiva integral y un enfoque de demanda. La estructuración de los proyectos se hizo a partir de los resultados de una encuesta a las explotaciones agrícolas y a los hogares, mediante la cual se determinaron las restricciones a las que hacían frente los productores, sus organizaciones y los agronegocios aliados, entre las que se contaban la falta de acceso a financiación a largo plazo, la falta de acceso a tierra productiva, el acceso a mercados con buen crecimiento, un entorno sociopolítico seguro y pacífico y la disponibilidad de asistencia técnica calificada.

Este diagnóstico llevó a la idea de proporcionar una herramienta de apoyo que superara la fragmentación característica de los instrumentos de política, una especie de oficina única de apoyo a los pequeños productores participantes en los proyectos que permitiera financiar una parte de los costos iniciales de implementación. Esta herramienta es el Incentivo Modular, que puede destinarse a una variedad amplia de inversiones y que está diseñada para ser administrada directamente por las asociaciones de productores, en el marco de la APP, contribuyendo a su empoderamiento y a la superación de las limitaciones que las agencias del Estado tendrían para tomar decisiones en el ámbito operativo de los proyectos.

En la APP ají en el Valle del Cauca, la Fundación Carvajal es el principal impulsor del proyecto. Una vez al tanto de la iniciativa de Corpoversalles, la Fundación se dio a la tarea de hallar un aliado estratégico que permitiera afianzar el cultivo y dar estabilidad a los agricultores. En 1996, HR se enfrentaba a una situación complicada en su negocio de exportación de pasta de ají debido a circunstancias asociadas con un reciente período de revaluación del peso colombiano que restaba competitividad al producto y a un proceso de renegociación de precios con sus proveedores que, ante incrementos en los costos de producción y bajas en la productividad, buscaban precios más altos. La propuesta de la Fundación a HR de trabajar con pequeños productores fue recibida con escepticismo a causa del contenido social de la misma y de la falta de experiencia de la compañía en el trabajo con pequeños productores quienes, además, suponen un elevado costo de monitoreo y

de coordinación, por no mencionar el hecho de que algunos productores se encuentran localizados en zonas de influencia de grupos armados irregulares.

Por su parte, en el caso de la APP CNCH sucedió que en 1958 la compañía creó un departamento de fomento con el fin de iniciar un proceso a largo plazo para la transferencia de tecnología y la sostenibilidad de la producción de cacao. Las nuevas condiciones de la economía tras el proceso de liberalización, implementado a principios de la década de 1990, hicieron imperativo el desarrollo de un modelo de integración hacia atrás en la industria del cacao para así ganar competitividad. En este contexto, y dado que el cultivo del cacao en Colombia es esencialmente una actividad de pequeños cultivadores, la alta dirección de la CNCH se ha interesado desde hace tiempo en el desarrollo de alguna forma de coordinación del mercado de materias primas. Otro tanto ocurre con otras empresas del sector, como Luker (la segunda empresa más grande), interés que se ha visto reflejado en la participación activa de las mismas en la conformación y desarrollo del ASC, bajo el auspicio del Gobierno.

La APP Nestlé-FNC sigue las líneas estratégicas trazadas por la alta dirección de los dos socios y, en ese sentido, puede decirse que el impulso a su constitución viene desde allí.

4.3 PRINCIPALES RAZONES ADUCIDAS POR LOS IMPULSORES ANTE EL RESTO DE ACTORES DE LAS ALIANZAS

En la APP Indupalma-CTA, los administradores de Indupalma tomaron la iniciativa para la conformación de la alianza, puesto que la supervivencia de la empresa dependía en buena medida de que la iniciativa se implementara.

En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, las particulares condiciones que atravesaba HR con sus proveedores habituales la llevaron a ser receptiva ante la iniciativa, la cual fue tomando forma gracias al discurso de corte empresarial de la Fundación Carvajal, que ayudó a crear un canal de comunicación efectivo entre las partes. Entre las razones importantes para convencer a HR de aceptar el esquema se encuentran las características del cultivo del ají, que siendo típicamente hecho en pequeñas extensiones y de forma muy intensiva en mano de obra, requiere de un adecuado y oportuno manejo de los problemas fitosanitarios. La Fundación argumentó que los pequeños agricultores están en muy buena posición para atender estas demandas del cultivo, dada su disponibilidad

de mano de obra y su dedicación a cultivos de pequeña extensión. Estas características hacen de ellos unos cultivadores ideales para este tipo de producto, ya que pueden detectar y atender de forma oportuna los eventuales problemas sanitarios que se presenten y el cultivo en pequeña escala no solo hace reducir la incidencia de estos problemas, sino que reduce el riesgo de daño extensivo y la consecuente baja en el suministro para HR. La condición necesaria para explotar estas ventajas de los campesinos era, simplemente, el proporcionarles la debida asistencia técnica y transferencia de tecnología para que pudieran adelantar el cultivo en las mismas condiciones tecnológicas en que lo hacen los proveedores de mayor tamaño.

La segunda tarea de la Fundación fue encontrar un esquema de organización que permitiera solucionar los problemas de coordinación y sus costos, considerados como un obstáculo por parte de HR, y que al mismo tiempo fuera atractivo también para los agricultores. De esta forma, la Fundación acudió a las organizaciones locales con las que había mantenido contacto tiempo atrás (Corporversalles, Asoprocat y Corpotunia), les expuso el proyecto y las puso en contacto directo con HR para negociar los términos de un convenio.

De lo mencionado en la sección anterior, queda claro que la administración de la CNCH no necesitó muchas razones para buscar desarrollar la alianza. Sin embargo, a pesar de esta disposición, la implementación del ASC ha requerido ajustes por el camino, como el realizado en la segunda mitad de la década de 2000 con la colaboración de los miembros del Consejo Nacional Cacaotero, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del programa Oportunidad de apoyo a exportaciones de cacao en países andinos (apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID–, la Fundación Mundial del Cacao –WCF, por sus siglas en inglés– y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD–) y consistente en la incorporación de nuevo conocimiento, un nuevo plan de consolidación tecnológica y una nueva regionalización de las zonas de cultivo. Uno de los factores que motivaron el ajuste fue el inicio de producción de tipo asociativo y empresarial, junto con un mayor dinamismo del mercado internacional (ciclo de precios altos).

La alta dirección de los socios estuvo involucrada desde el comienzo en el desarrollo de la APP Nestlé-FNC. En el caso del Gobierno colombiano, la relación se da a través de los mecanismos de gobernanza que rigen el manejo del Fondo

nacional del café y que implican su participación en la toma de decisiones acerca de las actividades que emprende la FNC.

4.4 PROCEDIMIENTOS Y CRITERIOS PARA IDENTIFICAR Y EVALUAR OPORTUNIDADES DE MERCADO

En todos los casos analizados, el desarrollo de la APP se basa en negocios existentes en los que operan empresas con experiencia en el ramo y que tienen, por tanto, buena información y análisis de las oportunidades de mercado y sus perspectivas.

Indupalma tenía varias décadas de experiencia en el negocio y conocía bien las oportunidades de mercado y sus proyecciones. Algo similar ocurrió en la APP ají en el Valle del Cauca. En este caso, al tratarse de la integración de proveedores a un negocio en marcha, con una participación importante en el mercado doméstico y amplia experiencia en el mercado internacional, no fue necesario hacer ningún tipo de análisis sobre las oportunidades que ofrecía el mercado. Se trataba, en cambio, de articular unas asociaciones de pequeños productores a un negocio en marcha para beneficio de estos y de la firma comercializadora. En el caso de la APP CNCH, el cacao fue considerado un producto promisorio dentro del sector agrícola que hace parte de la llamada Apuesta Exportadora del Gobierno, un plan de fomento de actividades económicas seleccionadas por su potencial en el mercado externo. El trabajo de diagnóstico hecho como parte de la preparación del ASC estableció las pautas necesarias para determinar su potencial y trazar la ruta que se debía seguir para el desarrollo del sector.

En la APP Nestlé-FNC, los procesos de identificación de oportunidades y perspectivas del mercado fueron independientes de la constitución de la APP. Cada uno de los socios ha desarrollado dichos análisis como parte de su quehacer y lo que se ha dado es la coincidencia de intereses entre las partes, como base para la negociación y establecimiento de la APP.

4.5 HORIZONTE TEMPORAL DE NEGOCIACIÓN DE LAS ALIANZAS

El horizonte temporal de la APP Indupalma-CTA es un poco incierto dado lo largo del proceso, que no siempre estuvo orientado en la misma dirección. El origen último del mismo es la huelga de trabajadores del año 1997; en ese momento la empresa contrataba a terceros para las labores, quienes, a su vez, contrataban a grupos de 15 a 20 trabajadores (que no tenían vínculo directo

con la firma) lo que hacía difícil el control de la productividad, los pagos a los trabajadores y las condiciones laborales. En 1995 se decidió contratar las labores con las CTA tras un acuerdo con el sindicato de trabajadores orientado a salvar la empresa del cierre inminente.

En la APP ají en el Valle del Cauca la negociación empresarial facilitada por la Fundación Carvajal tardó alrededor de un año en concretarse e incluyó a tres partes “activas”: HR, Corpoversalles y los agricultores o sus asociaciones.

Por su propia naturaleza, el proceso de negociación fue largo en el caso de la APP CNCH. Llegar a la concertación y firma del ASC tomó varios años; sin embargo, los procesos de negociación particulares a cada una de las iniciativas puestas en marcha por la CNCH han sido variables en cuanto al tiempo que toman y se han hecho más expeditos con la experiencia y con el efecto de ejemplo que los acuerdos concertados tienen sobre los que están en negociación.

Es difícil establecer con precisión cuánto tiempo tomó la negociación de la APP Nestlé-FNC, debido a que parte de la estrategia de comercialización de la FNC ha sido la de atender de forma directa a las firmas tostadoras, de tal forma que esta y Nestlé han mantenido una relación comercial a largo plazo. Sin embargo, el programa Nespresso AAA fue lanzado por Nestlé en 2003 y en 2004 comenzó a operar en Colombia, lo que indicaría que su negociación pudo tardar menos de un año.

4.6 NIVELES, NATURALEZA Y DESEMBOLSO DE LAS CONTRIBUCIONES DE LOS SOCIOS

En la APP Indupalma-CTA, las alianzas con asociaciones de productores (que han implicado la compra de tierras y el desarrollo de un proyecto de producción a gran escala vinculado al proceso agroindustrial), los niveles, naturaleza y tiempos de las contribuciones de los asociados están determinados en el marco de un proyecto bancable que incluye, obviamente, un análisis de factibilidad y un plan de operaciones. En el caso de las alianzas con las CTA, existe un proceso contractual de prestación de servicios entre la firma y las CTA.

Debido a su carácter de integrador entre proveedores de materia prima y HR, en el esquema original de la APP ají en el Valle del Cauca, las contribuciones estaban determinadas por la división de funciones entre los participantes y por las necesidades del proyecto. Una y otras fueron estructuradas por la Fundación Carvajal.

En el caso de la APP CNCH, las contribuciones de las partes están determinadas a partir de un esquema general de organización de la iniciativa y se acogen a los términos que surgen de los estudios de factibilidad de los proyectos, y su correspondiente plan de negocio y de financiamiento.

Siendo un proceso muy estructurado, en la APP Nestlé-FNC las contribuciones de las partes se rigen por un esquema general que ha desarrollado Nestlé como parte de su estrategia de negocio, con las debidas modificaciones derivadas de los procesos de negociación desarrollados en cada caso. Una vez establecidos los acuerdos, el momento y nivel de las contribuciones se dan con arreglo al plan de negocios determinado.

4.7 ESTIMACIÓN DE LOS COSTOS ESPERADOS, INGRESOS Y GANANCIAS SOBRE LA INVERSIÓN

En todos los casos hay acuerdos estructurados a partir de estudios de factibilidad y planes de inversión y financiamiento; por tanto, la estimación de los costos, ingresos y ganancias forman parte del diseño. Generalmente, para hacer posibles las alianzas, las firmas conceden algunos beneficios a las asociaciones de productores e incurrir en algunos de los costos de implementación, en sumas relativamente marginales.

Como ejemplo se puede mencionar el caso de la APP ají en el Valle del Cauca. Dado que se trata de la implementación de un sistema de provisión de materia prima mediante la forma de contratos para entrega futura, los costos asociados a cada uno de los eslabones de la cadena están determinados en el interior de cada uno de ellos. El precio de compra y las cantidades que se deben proveer se fijan de antemano y son determinados de acuerdo con los contratos de HR con sus clientes en el extranjero. La rentabilidad de los agricultores fue estimada en el momento de hacer los estudios de factibilidad del proyecto, incluyendo el de mejoramiento de la productividad, que es sujeto de apoyo por parte del MADR.

Para la APP Nestlé-FNC, los ingresos y retornos de la actividad se han calculado por cada una de las partes de forma independiente. La FNC no tiene injerencia o conocimiento preciso acerca de los niveles de retorno con que opera Nespresso, pero Nestlé tiene información detallada sobre la estructura de costos de producción del café en los proyectos involucrados y el precio se determina de acuerdo con unas primas de calidad a partir de los niveles de precios del mercado. En este sentido puede pensarse que hay una cierta asimetría en

la relación, pero en la medida en que los precios pactados dependen de los precios internacionales, la situación no es más asimétrica de lo que podría ser si no existiera la APP. Por lo demás, los costos de desarrollo del proyecto se estiman a partir de los planes elaborados por las partes en el momento de su diseño y como guía para su implementación.

Por otra parte, los beneficios del sector público son esencialmente intangibles con respecto al desarrollo de las alianzas, pues dependen de la buena utilización de recursos públicos que, de otra forma, están disponibles para usos alternativos similares. En cuanto a los beneficios sociales tales como contribución al afianzamiento de la paz en la región, solución pacífica de conflictos, bienestar de la población, etc., los beneficios públicos pueden ser enormes.

4.8 PASOS PARA LA APROBACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS

Ya se han descrito de manera esencial los pasos necesarios para la aprobación y formalización de los acuerdos de los tres casos de APP apoyados por el proyecto AAP. No obstante, es útil mencionar algunas características adicionales del proceso ya que ayudan a clarificar la forma como opera el mismo. El primer elemento necesario para llegar a la formalización de un acuerdo es la realización del estudio de preinversión, que define la viabilidad económica, financiera, social y ambiental de la alianza propuesta. El estudio es necesario para que el Gobierno cofinancie una alianza y es responsabilidad de los proponentes, quienes pueden ser apoyados por consultores externos, contratados previa aprobación del proyecto AAP. Para que un estudio de preinversión sea elegible, debe cumplir con una serie de requisitos, entre los que se cuentan:

- Ofrecer una rentabilidad mínima reflejada en el cálculo de una tasa interna de retorno superior al 15 % y valor presente neto positivo.
- Generar ingresos de las familias productoras superiores a los dos SMMLV²², incluidos los ingresos de la alianza y los obtenidos por otras actividades.
- Contar con un cierre financiero asegurado mediante la confirmación de las demás fuentes de cofinanciación.

²² Salario mínimo mensual legal vigente.

- Contar con una organización de productores con capacidad para asumir el compromiso empresarial frente a su socio comercial.
- Un socio comercial que demuestre idoneidad, experiencia, solidez financiera y se comprometa a comprar la totalidad o un porcentaje representativo del producto de la alianza.

Una vez hecha la selección de alianzas susceptibles de recibir apoyo y aprobadas por el Ministerio de Agricultura, tanto la viabilidad técnica como las inversiones que realizar, el siguiente paso es la formalización de la APP a través del convenio a que se ha hecho referencia con anterioridad.

Este proceso aplica a la APP Indupalma-CTA, a la APP ají en el Valle del Cauca y a la APP CNCH. En el caso de la primera, un paso obvio requerido fue la aprobación de un acuerdo entre la administración de Indupalma y el sindicato de trabajadores. En el segundo caso, dado que la asociación privada venía funcionando antes de la intervención del Gobierno, fueron necesarias tanto la aprobación por la alta dirección de la firma HR como el acuerdo con las organizaciones locales de agricultores. En el tercer caso, un paso previo fue el diseño y negociación del ASC, para cuya constitución se debieron cumplir tres etapas: suscripción de una declaración de voluntades, ejecución de la declaración de voluntades y elaboración del documento guía del ASC y suscripción, implementación y seguimiento del ASC.

En la primera etapa se definen los objetivos, actores y principios que sustentan el acuerdo, se delimitan los principios de política, se fijan objetivos y se redefinen los actores. Adicionalmente, se definen los métodos y mecanismos de ejecución y se adquiere el compromiso de suscribir el ASC en un plazo de tiempo razonable. En la segunda etapa, el coordinador del ASC en formación convoca la cadena para el desarrollo del contenido de la declaración de voluntades. En este proceso se revisan y complementan, en caso de ser necesario, los diagnósticos y la visión de futuro para la cadena y se trazan las líneas de acción del ASC para abordar los problemas identificados. Desde el punto de vista operativo, se establecen los cronogramas de trabajo y los mecanismos de operación, así como los métodos de monitoreo y evaluación. En la tercera etapa se pone en práctica el ASC, bajo

la gerencia del sector privado, usando la figura de un coordinador del acuerdo (para cuyo nombramiento el Gobierno tiene derecho de veto).

Desde el punto de vista institucional, el diseño original de estos mecanismos se apoyaba en el Consejo Nacional de Competitividad, la Consejería Económica y de Competitividad y el Comité Asesor y de Coordinación, todas instancias operadas desde la Presidencia de la República. A nivel operativo se encuentran las instancias de Gobierno del ASC: el Comité Directivo del ASC, integrado por representantes del Gobierno (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación), representantes del sector privado (asociaciones gremiales de los industriales, de los productores, representantes individuales de las empresas involucradas, representantes de institutos y programas de orden público relacionados con el tema y la coordinación del ASC). En el ámbito regional el esquema se apoya en los consejos regionales de competitividad, las autoridades locales y los productores y empresarios locales.

Debe mencionarse que esta estructura ha cambiado con el tiempo y que algunas de estas instancias han dejado de funcionar, como es el caso de la Consejería de Competitividad de la Presidencia de la República; no obstante, el mecanismo interno de Gobierno de los ASC permanece sin modificaciones.

En el caso de la APP Nestlé-FNC, la aprobación de la alta dirección estaba garantizada, siempre y cuando la APP se planteara dentro de las líneas estratégicas trazadas por esta y se cumplieran así los términos acordados dentro del contrato para la administración del FNC.

4.9 HERRAMIENTAS FORMALES EMPLEADAS EN LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN Y PLANEACIÓN

En todos los casos se emplean dos tipos de instrumentos: técnicas de negociación y solución de conflictos, y técnicas de análisis económico y de negocios. Las primeras son usadas a criterio y preferencia de las entidades o agentes impulsores de cada caso. Las segundas descansan en los análisis de prefactibilidad, factibilidad, financiamiento y seguimiento.

Capítulo 5

Administración y operación

5.1 PAPEL DE LOS SOCIOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA Y COTIDIANA DE LA ALIANZA

En general, el papel de los socios se desprende de lo mencionado en el capítulo anterior. Las decisiones de tipo estratégico son tomadas en primera instancia en el proceso de negociación de los acuerdos. Una vez en el curso de la implementación, dada la asimetría que existe entre los socios, son las firmas las que en la práctica toman las decisiones estratégicas o las impulsan si su implementación exige algún tipo de renegociación. El papel del Gobierno consiste en hacer un seguimiento y monitoreo del proceso de implementación y rara vez llega a intervenir para mediar entre las partes. En el caso de las iniciativas que cuentan con el apoyo del proyecto AAP, la OGA acompaña a la APP, lo que implica guiar y asesorar al gerente de la alianza y a los miembros del comité directivo de la misma en la elaboración del plan operativo, su implementación y en el cumplimiento de los compromisos comerciales suscritos en el convenio. Adicionalmente, debe gestionar y coordinar los recursos necesarios para asegurar una adecuada y oportuna implementación del plan operativo y llevar un registro detallado de los costos y ventas, así como colaborar con la asociación de productores en el proceso de implementación de la contabilidad de la alianza y en la coordinación de la implementación de los planes sociales y ambientales.

Vale la pena ampliar parcialmente este tema en el caso de la APP CNCH con el fin de distinguir entre los papeles desempeñados en la negociación del ASC y en la negociación e implementación de los proyectos específicos. Las decisiones de tipo estratégico fueron tomadas esencialmente cuando se diseñó el ASC y, posteriormente, cuando se ajustó. En ellas participaron todos los miembros de la cadena que forman parte de mismo. No obstante, hay algunas decisiones de este tipo que atañen a cada proyecto individual y que son tomadas en el proceso de negociación para su implementación, con participación de la CNCH, las asociaciones de productores y FEDECACAO como mediador y agente de apoyo a las asociaciones. Las decisiones cotidianas de operación se

desprenden de los compromisos adquiridos y del plan de negocios que orienta cada proyecto.

Las decisiones estratégicas generales de la APP Nestlé-FNC han sido predefinidas en el diseño de la intervención. Las decisiones estratégicas de implementación son tomadas por las instancias establecidas de forma conjunta entre los socios (Nestlé y la FNC) para el desarrollo del proyecto. De allí se derivan las decisiones cotidianas, que son esencialmente tomadas por los equipos responsables en cada caso.

5.2 OBTENCIÓN DE MATERIALES, TECNOLOGÍA Y SERVICIOS

Las responsabilidades de Indupalma se refieren a la estructuración de los proyectos, la capacitación a los asociados en temas administrativos, empresariales y de manejo, el mantenimiento de los cultivos y el compromiso de compra de la producción. Las asociaciones de campesinos son responsables de la prestación de servicios en labores agrícolas, la proveeduría del fruto y el pago oportuno de los créditos y de la comisión por la administración fiduciaria de los fondos reunidos para financiar el proyecto. El papel del Gobierno está limitado a la provisión del marco legal para la realización de la alianza y al acceso a los instrumentos de política necesarios.

En lo que se refiere exclusivamente a materiales, tecnología y provisión de servicios, en el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, HR suministra semillas y transferencia de tecnología agrícola a las asociaciones de productores y compra la totalidad de la cosecha mediante contrato. Además, proporciona información sobre estándares mínimos de calidad y capacitación en buenas prácticas agrícolas. Las asociaciones de productores suministran a HR el producto en las condiciones y cantidades estipuladas, realizan el acopio y selección del mismo e informan sobre las condiciones en las que se desarrollan los cultivos. La Fundación Carvajal proporciona a HR funciones de coordinación de las alianzas y reforzamiento de la asociatividad y formalización de los pequeños productores. A las asociaciones les ofrece acompañamiento organizacional y empresarial, acceso a financiamiento y

semillas, además de capacitación en temas empresariales y asociativos.

La Secretaría de Agricultura opera para HR como un generador de confianza en los proveedores mediante el monitoreo de la correcta aplicación de la tecnología agrícola, lo que implica que su función principal con las asociaciones es la de proveerles servicios técnicos y transferencia de conocimiento. Las entidades financieras dan a HR los fondos necesarios para que sus proveedores cubran la fase inicial de la inversión, propician el aumento en la capacidad productiva de estos y su sostenibilidad mediante el suministro de crédito. Con relación a la Fundación Carvajal, garantizan la capitalización del fondo rotatorio que es administrado por esta y que sirve como mecanismo de gestión del proyecto.

En el marco de la APP CNCH, la CNCH proporciona a los agricultores capacitación técnica, seguridad en la compra de la cosecha y acceso al mercado a largo plazo, así como material para el desarrollo y mantenimiento del cultivo (material vegetal en insumos). A las entidades públicas les garantiza el cumplimiento de las condiciones pactadas para la implementación de los proyectos y de las impuestas por los programas de los que se hace uso. Los agricultores proporcionan a la CNCH seguridad de suministro de materia prima en las condiciones de calidad y cantidad programadas, y a las entidades de Gobierno les garantizan el cumplimiento de las condiciones establecidas en los programas de apoyo empleados para el proyecto.

Las entidades públicas proporcionan apoyo financiero a los agricultores, apoyo en la implementación del modelo organizativo utilizado e información sobre los servicios a los que pueden tener acceso. Igualmente, proporcionan a la CNCH apoyo financiero para la implementación del esquema de intervención. En ambos casos, el Gobierno provee, además, mecanismos adicionales de seguimiento, control y evaluación del progreso de los proyectos.

Para la APP Nestlé-FNC, Nespresso y *Rainforest Alliance* proporcionan capacitación en diversos temas a los técnicos que atienden el programa en campo. En algunos casos, Nespresso, solo o en colaboración con otros agentes, proporciona o facilita infraestructura para el cumplimiento de las metas del programa. El siguiente ejemplo permite apreciar la forma como opera la provisión de servicios y materiales en su interior: como la mayoría de agricultores son pequeños y carecen de los recursos necesarios para invertir en instalaciones para el tratamiento del agua (ni las residuales domésticas ni las del beneficio del café) y la provisión de este servicio

sobre una base individual es prohibitivamente alta, se ha trabajado en la solución del problema a nivel colectivo; por ejemplo, con apoyo conjunto de Nespresso AAA, de ACADI/VOCA, de las cooperativas locales de cafeteros y de la comercializadora cooperativa de café (CAFEXPORT), se instaló en una región del departamento de Antioquia una microcentral de beneficio que presta servicio a 110 agricultores de la zona, mejorando la calidad del café y ahorrando una cantidad estimada de 27 000 litros de agua por granja. Con esta tecnología se calcula que se incrementa la rentabilidad de los agricultores individuales en un 30 %.

5.3 NUEVAS DESTREZAS Y CONOCIMIENTOS REQUERIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ALIANZA

Existen varios flujos de conocimiento necesarios para la implementación de la APP Induplama-CTA. Las cooperativas proporcionan, por un lado, conocimientos tradicionales y sociales en el ámbito local a la empresa, y por otro, información sobre los mercados rurales a las entidades financieras y fiduciarias. Indupalma proporciona a las cooperativas conocimientos en siembra y mantenimiento del cultivo así como en temas de desarrollo humano y cohesión social, y a las entidades financieras les proporciona conocimiento sobre el mercadeo e insumos para acondicionar los servicios y productos que ofrecen. Las entidades financieras proporcionan a las cooperativas manejo adecuado de las finanzas y conocimientos generales sobre los aspectos financieros del proyecto. El Gobierno, por su parte, recibe retroalimentación del proyecto acerca de la forma de operar de los instrumentos de política empleados, y transmite conocimiento sobre la estructuración de las relaciones y obligaciones en el interior de la APP.

En lo fundamental, hay dos tipos de saber hacer que son necesarios para el funcionamiento de la APP ají en el Valle del Cauca: la transferencia de tecnología de producción y de manejo poscosecha a los productores y la coordinación de la cadena de producción y suministro para HR. El primero es proporcionado tanto por HR como por la Secretaría de Agricultura y el segundo por la Fundación Carvajal. Ambos han sido desarrollados en la práctica de las entidades involucradas y aportados al proyecto.

Análogamente, en la APP CNCH los agricultores requieren conocimiento sobre nuevas técnicas de cultivo y beneficio del fruto, así como sobre temas organizativos y de gestión empresarial,

que ha sido provisto por la CNCH y entidades públicas o privadas con el apoyo de cooperación internacional. La CNCH ha requerido del apoyo técnico de la cooperación internacional en áreas como mercados internacionales, experiencias internacionales en la implementación de APP del tipo usado en este caso y consultoría internacional en temas técnicos.

En este aspecto, la APP Nestlé-FNC no es diferente a las anteriores. La implementación del programa ha implicado el uso de nuevas destrezas y conocimientos. En general, estos han sido provistos por los socios a partir de sus propias experiencias y bajo el diseño del programa implementado por Nespresso en el ámbito internacional.

5.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA COMPRA DE SERVICIOS A TERCEROS Y LA SUBCONTRATACIÓN

En los casos analizados se dan relativamente pocas situaciones de contratación con terceros, excepto para la prestación de servicios de capacitación y de asistencia técnica, dependiendo del caso. Cuando la APP está sujeta a las normas del programa AAP, existen lineamientos específicos para la contratación y listados de proveedores previamente aprobados por la administración del programa, que son los únicos proveedores autorizados.

En el caso de la APP CNCH, es ésta la que se encarga de la contratación, en concertación con las organizaciones de productores o con la asistencia de las agencias de cooperación internacional. Por lo demás, se emplean organizaciones locales de apoyo cuando es necesario, pero en la mayoría de los casos FEDECACAO (la OGA designada para estos proyectos) presta o coordina el apoyo.

En la APP Nestlé-FNC, no suelen existir requerimientos de contratación con terceros, ya que la asistencia técnica del proyecto es proporcionada por personal contratado para el efecto, por personal vinculado al servicio de extensión de la FNC o por los comités departamentales de cafeteros. No obstante, para proyectos específicos, como el referido arriba sobre la microcentral de beneficio, se requiere la contratación de servicios con terceros.

5.5 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En general, los mecanismos de monitoreo y evaluación están ligados al funcionamiento económico de los proyectos. Los compromisos de las partes forman parte de un proceso de producción (de fruto de palma, de ají o de cacao), transformación

y comercialización del mismo y están sujetos a los procedimientos administrativos propios de un negocio. Por tanto, los mecanismos de evaluación y monitoreo del desempeño de las partes en el proyecto se derivan del plan de negocios implementado; es decir, en este caso dependen de los indicadores establecidos en la elaboración económica del proyecto. En el caso de la APP Nestlé-FNC, los mecanismos de monitoreo se desprenden del plan operativo acordado por las partes para la implementación de la colaboración.

El sistema de seguimiento y evaluación del proyecto AAP se ha reforzado y sofisticado con el lanzamiento de su segunda fase, estableciendo tres fases. Primero, un nivel primario que se concentra en el detalle del seguimiento a la implementación y desarrollo de cada alianza; segundo, un nivel estratégico cuya finalidad es servir de apoyo en el interior de las instancias de dirección de la APP para la verificación periódica del cumplimiento de los objetivos globales y la evaluación integral de la gestión realizada en su implementación; y, tercero, una evaluación externa del impacto de la APP que tiene como objetivo generar información complementaria al monitoreo que permita conocer si se han logrado los objetivos de desarrollo de la APP.

Los propósitos resumidos de la primera fase de monitoreo son:

- Determinar el estado y grado de avance de la APP para la consecución de sus metas finales.
- Estimar el nivel de desempeño en la ejecución de las actividades del plan de implementación con respecto a las metas operativas específicas planteadas.
- Generar alertas tempranas que sirvan como base para el establecimiento oportuno de correctivos en la ejecución y así garantizar el logro de los objetivos.
- Disponer de un sistema básico de indicadores agregados sobre APP en ejecución y de criterios analíticos estandarizados para el apoyo estratégico a la gestión del programa.

Como se desprende de lo anterior, y ha sido enfatizado en otras secciones, el eje fundamental del monitoreo a este nivel es el plan operativo anual de la APP, derivado de los estudios de factibilidad y del plan de negocios. Este plan operativo recoge las metas físicas que se deben alcanzar durante y al final de cada año de ejecución del proyecto, las actividades requeridas para alcanzarlas, los recursos que se estima requerirá cada actividad por mes o bimestre, las fuentes de estos recursos, las instancias o personas responsables de la ejecución

de cada actividad y los supuestos y riesgos bajo los cuales se espera se desarrolle la actividad.

Las metas, recursos, tiempos, fuentes, responsables, supuestos y riesgos contenidos en el plan operativo anual son confrontados bimestralmente por los ejecutores de la alianza con la ejecución efectiva; este ejercicio proporciona la base para la valoración de los indicadores de desempeño para cada componente del proyecto. La OGR es responsable de implementar un equipo de monitoreo integrado por un coordinador y un número adecuado de expertos que deben hacer visitas directas a los proyectos en campo y elaborar un informe sobre las mismas, utilizando los instrumentos del monitoreo diseñados por el programa.

Por su parte, el equipo de implementación del programa del Ministerio de Agricultura opera el segundo nivel del sistema de monitoreo que, como ya se ha dicho, tiene que ver con el control del funcionamiento general del programa.

5.6 APOYO SUPLEMENTARIO RECIBIDO DE OTROS AGENTES

La cooperación internacional en cabeza del Programa MIDAS de USAID tiene como función la provisión de recursos financieros para apoyar la estructuración y desarrollo del proyecto (de una forma similar al proyecto AAP) y la provisión de soporte técnico para garantizar su buen inicio. En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca podría decirse que no ha habido apoyo suplementario. En la APP CNCH, en algunos casos las autoridades locales proporcionan algún tipo de apoyo, especialmente a través de las unidades municipales de asistencia técnica, cuando estas existen y operan.

De una forma similar, en el caso de la APP Nestlé-FNC, y dependiendo de las iniciativas implementadas en cada caso particular, se han conseguido y concertado contribuciones de distinto tipo de otras entidades. En esas ocasiones, el apoyo tiende a proceder de entidades internacionales (esencialmente de cooperación internacional) y de organizaciones domésticas vinculadas al sector, pero actuando a título independiente de la FNC (como es el caso de las cooperativas de caficultores).

En el caso del programa AAP debe destacarse el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, que aunque no se manifiesta en la implementación de las APP, es funcional y fundamental para la operación del programa. El Banco Mundial apoyó la etapa piloto del programa, realizada con anterioridad a la implementación de la primera fase en 2002, y luego otorgó un crédito por 22 millones de USD con destino a la primera fase y

posteriormente uno por 30 millones de USD para la segunda fase. Las contrapartidas del Gobierno colombiano ascendieron a 18,86 millones de USD y a 13 millones de USD para la primera y segunda fases, respectivamente.

5.7 DESAFÍOS CLAVE A LOS QUE SE ENFRENTAN LOS AGENTES PRIVADOS Y PÚBLICOS

Para la APP Indupalma-CTA, los principales desafíos tienen que ver con los altos niveles de desconfianza de las comunidades, la situación de desarraigo generada por la violencia, la informalidad extendida en las relaciones económicas, las deficiencias en la prestación de servicios básicos y el déficit de infraestructura en la región, la falta de acceso a capital de trabajo por parte de la población y la desconfianza de la iniciativa empresarial cuando esta se da aisladamente de la intervención del Gobierno.

En el caso de la APP Indupalma-CTA, los problemas centrales en este campo son la falta de confianza y la dificultad de las cooperativas para actuar como empresa. Se ha hecho frente al primer problema por tres medios: a) educación y capacitación; b) respaldo del Gobierno a través del ingreso del esquema dentro de los programas que impulsan las alianzas productivas; c) apoyo de las entidades que hacen el manejo fiduciario de los fondos.

Durante la implementación de la APP ají en el Valle del Cauca, los temas de coordinación son posiblemente los que han representado los mayores desafíos. Estos incluyen problemas con la calidad del producto, demoras en los pagos a los productores (por parte de Corpoversalles) y dificultades con las transferencias de fondos hacia Corpoversalles (por parte de HR). El manejo de estos problemas no siempre ha sido oportuno y adecuado y en ocasiones ha generado dificultades. A partir de estas experiencias se han creado espacios de concertación; existe un comité interinstitucional que se reúne mensualmente en las instalaciones de la Fundación Carvajal. Esta instancia es independiente de la organización general del proyecto, que incluye un comité coordinador (integrado por la Fundación Carvajal, HR, Corpoversalles, la Unidad municipal de asistencia técnica –UMATA–, las asociaciones de productores, la Secretaría de Agricultura y Ecopetrol), un comité técnico, la organización gestora acompañante (entidad que debe actuar como apoyo a la operación de la alianza de acuerdo con las normas que impone el Ministerio de Agricultura y que, en este caso, es la Fundación Carvajal), el comité de crédito (para el manejo del

fondo rotatorio, integrado por Corpoversalles y los productores) y las asociaciones locales.

Para la APP CNCH, los principales desafíos a los que se enfrenta la implementación están relacionados con los elevados niveles de desconfianza de las comunidades y los productores, así como con el desconocimiento sobre la dinámica social en las zonas de implementación. Como en otros casos, los altos niveles de informalidad de la actividad económica son también un desafío importante y otro tanto ocurre con la deficiencia de obras locales de infraestructura. El logro de niveles adecuados de financiamiento ha sido un obstáculo relevante, dado que los cultivadores carecen en general de capital de trabajo y el establecimiento del cultivo no solo es costoso, sino que implica un período improductivo de hasta tres años.

Las experiencias de implementación de los proyectos de la alianza han mostrado casos de identificación errónea de las condiciones agroecológicas para el cultivo, y de interés efectivo de las comunidades para adelantar el proyecto. Estas dos dificultades han hecho fracasar algunos intentos de establecer alianzas en el ámbito local. Igualmente, se han presentado dificultades debido a la falta de precisión acerca del alcance, funciones y compromisos de las partes. En todos estos casos se han tomado medidas puntuales para su solución.

La ejecución de la primera fase del programa AAP puso de manifiesto la presencia de algunas debilidades relevantes. Entre estas se pueden mencionar: a) la necesidad de que los objetivos de desarrollo del proyecto tengan una relación más cercana con las actividades desarrolladas; b) la importancia de contar con organizaciones de productores que funcionen de forma adecuada y sean sostenibles; c) la falta de confianza del sector privado en el Gobierno y su reticencia a trabajar con pequeños productores debido a los altos

costos de transacción y el riesgo involucrados; d) la dificultad inicial para movilizar recursos de la banca privada; e) las elevadas duración y complejidad de la etapa de preparación de las alianzas y sus altos costos de transacción; f) la necesidad de que este tipo de proyectos cuente con instituciones locales de apoyo y capacidad administrativa; g) la necesidad de enfocarse en cultivos de pronto rendimiento para poder atender de forma adecuada a agricultores pequeños y con restricciones de flujo de fondos (Banco Mundial, 2009).

En la APP Nestlé-FNC no existen obstáculos o desafíos particularmente importantes debido a la experiencia de los socios en la implementación de proyectos similares. Un problema que suele presentarse en estos casos es el costo de implementación y el costo-efectividad con que se llega a cada agricultor. Por esta razón, la FNC prioriza sus intervenciones para ser realizadas de forma asociativa. En su opinión, para el desarrollo de cafés especiales, los grupos asociativos permiten capacitar a un gran número de productores en los principios de la producción de calidad, promover la adopción de nuevas tecnologías, fortalecer la convivencia y la gobernanza democrática, aprovechar economías de escala en la comercialización, generar volúmenes atractivos para los compradores, organizar un sistema de seguimiento eficaz para verificar el cumplimiento de las normas de producción y rastreabilidad, gestionar recursos de apoyo de otras organizaciones y adquirir reconocimiento en el mercado. En el caso particular de esta APP, que requiere una intervención que implica trabajar uno a uno con los productores, estos principios se combinan con el esquema de asistencia técnica puntual, basado en el protocolo trazado por la herramienta de control de calidad de Nespresso, *Tool for the Assessment of Sustainable Quality* (TASQ).

Capítulo 6

Desempeño y resultados de desarrollo

Dado que las cuatro alianzas estudiadas consisten en la facilitación y el apoyo financiero público a iniciativas de agricultura por contrato entre firmas procesadoras y agricultores organizados, buena parte de la información sobre el desempeño de las alianzas es información comercial confidencial y, por lo tanto, sensible y no disponible al público general. Aun así, se ha logrado llegar a ciertas estimaciones del impacto de las alianzas. En cuanto a los resultados más amplios de desarrollo, no existen evaluaciones sistemáticas disponibles, pero sí estimados confiables.

6.1 INCREMENTOS EN INVERSIÓN, INGRESO, RETORNOS Y EMPLEO

Las alianzas estudiadas han tenido un gran impacto entre los productores articulados con las firmas procesadoras. Entre ellos destacan los siguientes:

- a. Mejora del acceso a tierras y a financiamiento para la instalación de cultivos permanentes y transitorios. Así, en el marco de la APP Indupalma-CTA, 300 campesinos asociados a cinco CTA y a una cooperativa de trabajadores de Indupalma compraron 3 716 ha de tierra para establecer 3 000 ha de cultivo con destino a la planta procesadora de Indupalma. Ninguno de los asociados era propietario de tierra al inicio del proyecto y se espera que al final del mismo sean dueños de esta y de los cultivos plantados en ellas gracias al mecanismo de propiedad común y proindiviso, que permite a cada propietario tener un derecho equivalente a 10 ha de cultivo, más unas hectáreas adicionales destinadas a bosques, circulación de vehículos y otras obras de infraestructura. El hecho de contar con financiamiento para la instalación del cultivo es esencial cuando se trata de cultivos permanentes como la palma aceitera y el cacao; por ejemplo, el costo de establecimiento de una hectárea de cultivo se estima en más de 4 200 USD y el período que tarda en obtenerse producciones comerciales es superior a tres años. También es clave cuando, a pesar de tratarse de cultivos transitorios, existe una inversión por hectárea
- b. Incremento de la producción obtenida gracias al aumento del área cultivada y de la productividad. En el caso de Indupalma-CTA, los proyectos se iniciaron en 2001 y 2002, y comenzó a haber producción en 2004 con poco más de 2 500 toneladas de fruto. En julio de 2010, la producción había aumentado hasta alcanzar las casi 39 000 toneladas. Para esa fecha, los ingresos generados pasaron de 196 a 6 314 USD por hectárea. No hay información disponible sobre los ingresos de los campesinos antes del inicio del proyecto, lo que impide apreciar el cambio en su situación, pero los informes de Indupalma afirman que en la época de alta cosecha, los campesinos pueden recibir ingresos brutos quincenales per cápita del orden de 670 a 838 USD, que comparados con el ingreso equivalente en términos de salarios mínimos legales, representa una relación de 5:1 favorable al proyecto.

En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, las áreas sembradas relacionadas con el proyecto apoyado por el MADR, eran en su inicio de 50 ha, alcanzando las 65 ha para el segundo año y casi 80 ha en el tercero. Todos los tipos de ají sembrado obtuvieron ingresos brutos en la unidad productiva técnica: alrededor de 2 737 USD para ají tabasco y cayena y 2 570 USD para ají habanero, lo que representa un total de 8 045 USD y 645 810 USD para el total de las 80 ha sembradas. Además, el incremento en productividad se estimó en un 67 % por unidad productiva, con lo cual se esperaba un incremento en el ingreso de los agricultores de un salario mínimo mensual a 2,74 salarios mínimos. Para los seis años de horizonte del proyecto apoyado por el MADR (2005-2010) se calculaba un costo de producción de casi 2,5 millones de USD y una utilidad bruta de cerca de 0,4 millones de USD. De acuerdo con algunos informantes, HR multiplicó por cinco su volumen de exportaciones en el curso de siete años (de 2000 a 2007).

- c. Incrementos en inversiones en la cadena productiva. En este sentido, entre 2004 y 2008, la APP CNCH ha movilizad o inversiones por aproximadamente 28 millones de USD en los proyectos que implican alianzas con pequeños productores, de los cuales la CNCH ha hecho aportes directos por 1,5 millones de USD.
- d. Mejora del acceso a mercados y de la reacomodación de márgenes en las cadenas de comercialización. La alianza CNCH ha posibilitado el acceso directo al mercado para más de 3 500 productores cacaoteros organizados, bien a través de ventas directas a la CNCH, bien a través de una cooperativa de comercialización de propiedad de algunos grupos de productores. Además, estos productores han recibido asistencia técnica y capacitación en diversas áreas ya que alrededor de la mitad de los recursos de los proyectos en los que se traduce la alianza son destinados a la provisión de insumos y a la asistencia técnica. Por otra parte, se ha logrado reducir en este caso los costos de intermediación, de modo que el agricultor recibe entre el 90 y el 95 % del precio de venta final de su producción. En el caso de la alianza Nestlé-FNC, se estima que los agricultores reciben el 75 % del precio pagado por el café sostenible AAA, una proporción muy superior a la encontrada en otros mercados, ya que su precio es en promedio un 35 % superior que el de los cafés cotizados en el mercado de Nueva York (donde se transan los arábicas suaves).
- e. Estabilización e incremento del acopio de materia prima de acuerdo con requisitos de calidad general y específica (es decir, producto orgánico, comercio justo, etc.). Los agroprocesadores logran, por su parte, asegurar e incrementar su acopio de materia prima tanto en términos de volumen como de calidad e inocuidad. Por ejemplo, la CNCH acopió de los productores participantes en la alianza el 15 % del total de sus compras de materia prima efectuadas en 2007. Adicionalmente, los esquemas de compra empleados permitieron a la empresa obtener materia prima diferenciada, con un enfoque de comercio justo, de certificación de producción orgánica y con el uso de primas de precio por calidad. En cuanto a la APP Nestlé-FNC, Nespresso ha sido una de las líneas de negocio de más rápido crecimiento dentro de la empresa y un porcentaje

cada vez más elevado de su materia prima; de hecho, se espera que para 2011 el 50 % de la materia prima usada para las ventas de Nespresso provenga del programa AAA en el ámbito internacional.

6.2 ESTÍMULO A INVERSIONES ADICIONALES

En la APP Indupalma-CTA, Indupalma ha impulsado a otros inversionistas para entrar en el negocio. En este contexto, se han desarrollado más de 12 000 ha de cultivo. En lo que se considera como un gran avance en la implementación de la Ciudadela Agroindustrial de la Paz, en 2007 tres asociaciones de productores (con 38, 37 y 79 socios, respectivamente) se vincularon en alianza con Indupalma para cultivar tierras de propiedad de los campesinos, en una inversión que alcanza alrededor de 17 millones de USD.

A partir del programa Nespresso AAA desarrollado en la APP Nestlé-FNC, se vinculan alrededor de 4 000 familias productoras en los departamentos de Cauca y Nariño. Nespresso ha comenzado a trabajar en alianzas similares en otras regiones cafeteras de Colombia. En particular, ha iniciado una alianza en Caldas y Antioquia con la cooperativa EXPOCAFÉ (la comercializadora de propiedad de las cooperativas de caficultores) y en Huila con la firma SKN CARIBECAFE, una firma privada que se encuentra entre el grupo de los 50 exportadores a los Estados Unidos de América más grandes del país y que se dedica a la elaboración de productos de café.

Por otra parte, en el marco de un programa diferente (Nescafé), Nestlé suscribió una alianza con la FNC (denominada FedeNest), para la que acaba de ser anunciada una intervención que implica la renovación de 14 333 ha de café en el curso de 10 años (hasta 2020), beneficiando a alrededor de 1 200 familias de caficultores del departamento del Valle del Cauca y con una inversión de 3,2 millones de USD que serán aportados por las dos partes. Colombia es el segundo país en el que Nestlé ha desarrollado este tipo de iniciativa y en la actualidad compra al país alrededor de 1,2 millones de sacos de café equivalente a cerca del 12 % de la cosecha nacional.

El plan Nescafé fue lanzado en agosto de 2010 y cuenta, como el programa Nespresso AAA, con el apoyo de *Rainforest Alliance* y de otros aliados de la Red de Agricultura Sostenible y la organización de café 4C.

6.3 INNOVACIONES DE PROCESO O DE PRODUCTO INTRODUCIDAS

La principal innovación inducida por la APP Indupalma-CTA es, desde el punto de vista de los campesinos, el incentivo a la transición de actividades agrícolas de subsistencia o asalariadas hacia actividades agrícolas de tipo empresarial. Las principales innovaciones introducidas son el propio modelo de generación de alianzas productivas y la metodología empleada para este fin, aunque no puede decirse que sean originales de este caso.

En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, las innovaciones introducidas son dos. En primer lugar, la transferencia de tecnología de producción y manejo poscosecha hacia los agricultores. En segundo lugar, la implementación del esquema organizativo de alianza productiva entre las asociaciones de productores y la firma HR.

En el caso de la APP CNCH, las dos innovaciones más importantes se refieren a la implementación del propio sistema de alianzas y el cambio que este implica en la forma de operar de la empresa, de las asociaciones de productores y al cambio en la tecnología de producción en el cultivo.

Como resultado de la APP Nestlé-FNC se han introducido esencialmente dos procesos nuevos. Por una parte, el propio esquema de organización y operación de la APP que, aunque no es nuevo para cada uno de los socios, comporta una nueva dimensión en la medida en que da vía a una coordinación más estrecha entre dos eslabones de la cadena de valor del café (cultivadores y tostadores), que tradicionalmente han tendido a estar separados. Por otro lado, se han introducido innovaciones desde el punto de vista tecnológico, tanto en el manejo del cultivo del café como en su beneficio, orientadas a la producción de cafés de altísima calidad.

6.4 RIESGOS CREADOS O MITIGADOS

En todos los casos los principales riesgos de implementación son los mismos que se derivarían de los existentes en cualquier proyecto agrícola. En algunas alianzas existen riesgos específicos derivados de la situación de violencia en la zona de acción, como es el caso de la APP Indupalma-CTA. De esta manera, existen riesgos internos recurrentes que provienen de dos fuentes:

- a. Las debilidades de los aliados, por ejemplo, de las organizaciones de productores cacaoteros en los temas administrativos, financieros, comerciales y de organización en la APP CNCH. Este riesgo ha sido mitigado mediante la provisión de capacitación en estas áreas y el acompañamiento a las organizaciones.

- b. Posibles fallas en los mecanismos de coordinación y de la confianza entre los aliados. Por ejemplo, en el caso de Indupalma, los trabajadores todavía desconfían del proceso. Las acciones emprendidas para mitigar el riesgo han sido los procesos de generación de confianza, la capacitación y la implementación de mecanismos de resolución pacífica de conflictos. Así, en la APP ají del Valle del Cauca, el acompañamiento permanente de la Fundación Carvajal en el proceso y apoyo a la administración del proyecto ha sido clave para disminuir este riesgo.

La APP Indupalma-CTA, como ya se ha mencionado, ha hecho que Indupalma sea económicamente viable y ha permitido generar un proceso económico y social que ayuda a la solución del conflicto armado y la violencia en general en la región de influencia. Los nuevos riesgos que se han generado con la implementación del proyecto son los inherentes a su buen funcionamiento. Por ejemplo, en 2004, 17 de las 19 cooperativas de trabajo asociado solicitaron a Indupalma la renegociación de los términos de contratación y de las condiciones de evaluación y seguimiento para adecuarlos a la usanza de un contrato de trabajo convencional. Esta situación puso de relieve que el cambio en la estructura organizacional implicado por el proyecto no lograba establecerse con firmeza y que los asociados no habían asumido su nuevo papel. La situación, además, generó conflictos entre las cooperativas a favor y en contra de la solicitud de renegociación, que llegaron a manifestarse en problemas de orden público. La dificultad acabó solucionándose y no se han registrado nuevos conflictos en este sentido.

Desde el punto de vista de HR, la APP ají en el Valle del Cauca ha logrado una estabilización de los precios de compra del producto, manejada de acuerdo con los contratos que mantiene con sus clientes en el exterior. Para los agricultores, se ha mitigado parcialmente el riesgo asociado a una baja diversificación de sus fuentes de ingresos gracias al desarrollo del cultivo del ají y al esquema de siembra por contrato. Para la firma, no parece haberse creado una nueva fuente de riesgo. Los agricultores ahora están expuestos a los efectos de los movimientos en la tasa de cambio, situación a la que antes no se enfrentaban. Esto se debe a que su producción está orientada al mercado internacional y a que el precio pactado para el producto se liquida a la tasa de cambio representativa del mercado a la fecha de la transacción.

En el caso de la APP CNCH, desde el punto de vista de la CNCH se mitiga parcialmente el riesgo que involucra la dependencia de las importaciones para su abastecimiento, especialmente en lo que se refiere a los movimientos en los precios internacionales y al riesgo cambiario. Para los agricultores, el principal riesgo mitigado es el de mercado.

Desde el punto de vista de los productores, la APP Nestlé-FNC ha mitigado esencialmente los riesgos asociados al mercado. Esto se debe a dos elementos básicos: por un lado, mejoramiento en la calidad del producto; por otro, la seguridad de que se utilizan prácticas de cultivo que garantizan su acceso al mercado como producto de alta calidad, así como la garantía de compra, en la medida en que la satisfacción de los protocolos de producción y beneficio están atados al compromiso de Nespresso de adquirir el producto con el pago de una prima por calidad. Desde el punto de vista de Nespresso, la APP proporciona mayor estabilidad en el suministro de cafés de alta calidad y le permite aumentar el uso de materias primas vinculadas a programas de sostenibilidad, aspectos que son fundamentales en su estrategia de negocio. Dado que los socios participan desde tiempo atrás en el mercado internacional, la dependencia del programa con respecto a este no es nueva.

6.5 IMPACTO DEL RÉGIMEN LEGISLATIVO Y REGULADOR SOBRE LOS BENEFICIOS DE LA ALIANZA

Aparte de los efectos que tienen los instrumentos de política sectorial usados por los proyectos, no hay otras medidas gubernamentales que impliquen afectaciones positivas o negativas específicas para las APP. No obstante, debe mencionarse que el sector cafetero en Colombia cuenta con un amplio arreglo institucional de apoyo, lo que lo convierte en un sector un tanto particular en este sentido y que se refleja en la operación de la APP Nestlé-FNC.

En general, el marco regulador es favorable para las APP. Existen algunos temas que pueden generar dificultades, especialmente los relacionados con conflictos por la propiedad de la tierra en las zonas de influencia de algunas de ellas.

Aparte de los efectos que tienen los instrumentos de política sectorial usados por los proyectos, no hay otras medidas gubernamentales que impliquen afectaciones positivas o negativas específicas para las APP.

En el caso de la APP Indupalma-CTA hay, de hecho, pleitos legales entre Indupalma y campesinos de la región por la propiedad de algunos terrenos y la zona ha estado sujeta a fuertes conflictos

por la posesión de la tierra. Adicionalmente, un aspecto que puede crear alguna incertidumbre en el futuro próximo son los cambios esperados en la legislación nacional con respecto a las CTA. Las cooperativas, como sucede en este caso, nacieron como mecanismos de autogestión empresarial por parte de los trabajadores; en ellas, el asociado es simultáneamente trabajador y socio, por lo que no se distingue entre las condiciones y jerarquía de los asociados (Bonilla, 2011).

Hasta donde llega la información disponible, no existen instituciones o servicios sectoriales adicionales a los mencionados que afecten de forma específica a las APP. Sin embargo, debe mencionarse que en la APP CNCH, los servicios de investigación paraestatales han prestado apoyo a algunas de las líneas de acción trazadas en el ASC e, indirectamente, a la alianza. Con relación a la APP Nestlé-FNC, debe recordarse que la caficultura tiene unos arreglos institucionales complejos y vastos que ejercen influencia positiva sobre la APP.

6.6 MEJORA DEL DESEMPEÑO EN EL MERCADO Y ENCADENAMIENTOS HACIA ADELANTE Y HACIA ATRÁS

Los resultados económicos de Indupalma están relacionados con el éxito de la APP. La provisión de servicios en el interior de la firma se debe a las cooperativas de trabajo asociado y una porción importante de sus insumos proviene de suministros de terceros, incluidos los cultivos desarrollados en el marco de los proyectos analizados bajo la forma de una APP. Por otra parte, el crecimiento de la firma HR parece estar relacionado con la implementación de la APP ají en el Valle del Cauca; es de presumir que este crecimiento redunda en beneficio de los productores, que pueden aumentar el nivel de actividad productiva, tanto desde una perspectiva individual como zonal.

En el caso de la APP CNCH, no hay información clara al respecto. Se conoce que las asociaciones y cooperativas ahora abastecen cada vez más a la CNCH y que ésta tiene una elevada participación en el mercado que se estima en un 55 % para chocolate de mesa y un 61 % para el mercado de chocolatinas. Sin embargo, su competidor más inmediato (Luker) desarrolla también iniciativas de este tipo, amparadas en el ASC, lo que tiende a mantener el nivel competitivo del mercado en un punto elevado.

Además de la integración o coordinación que los esquemas implementados implican, no hay indicaciones o expectativas de otras posibilidades evidentes de mayores enlaces.

En general, la opinión de los entrevistados es que el esquema impulsado por la APP Indupalma-CTA es viable y sostenible, aunque está sujeto parcialmente a la vulnerabilidad social y organizativa característica de la zona donde se realizan las actividades.

En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, la opinión general es que el esquema es sostenible y seguirá siendo viable. El mercado internacional parece promisorio para este tipo de producto y esto debe continuar ofreciendo las oportunidades que el proyecto necesita.

Hay variedad de opiniones sobre la APP CNCH. En general, se considera que las perspectivas a medio plazo para la consolidación del esquema y su sostenibilidad son adecuadas, especialmente teniendo en cuenta que el mercado internacional ha pasado por un ciclo relativamente prolongado de precios altos. No obstante, hay divergencia en cuanto a la forma como se aprecia la capacidad de crecimiento del esquema, especialmente en lo relacionado con el desarrollo exportador. Los problemas sanitarios y las dificultades inherentes a extender de forma amplia un esquema de organización como el usado hacen dudar sobre la posibilidad de llegar a convertirse en exportadores de cacao fino de aroma.

Evidentemente, la situación del café en Colombia es marcadamente más positiva que la de otros productos del sector. Esto hace que la apreciación acerca de la sostenibilidad y la validez comercial de la APP Nestlé-FNC es que está asegurada a medio plazo. El éxito de crecimiento de Nespresso parece confirmarlo.

6.7 INDICACIONES O EXPECTATIVAS DE MEJORA DEL EMPLEO Y LOS INGRESOS RURALES

Existe consenso sobre que la situación económica general de los campesinos vinculados a la APP Indupalma-CTA presenta una mejoría notable y de que esto redundará en mayores ingresos, empleo y acceso a la tierra, incluyendo propiedad formal sobre ella. Todos estos beneficios parecen realistas y ciertos.

En el caso de la APP ají en el Valle del Cauca, la apreciación es que el proyecto ha beneficiado a los productores y a la firma, y que el empleo y los ingresos de los agricultores vinculados han mejorado. No se detectan expectativas de mayores aumentos a los ya registrados, al menos en lo que respecta a los productores individuales.

Para la APP CNCH las expectativas en este sentido son positivas. Se estima que los agricultores obtienen mayores ingresos bajo este esquema y que se genera mayor empleo, comparado con la

situación anterior. Lo que no parece claro es hasta dónde este aumento de ingresos logra generar diferencias apreciables en el ámbito regional.

En el caso de la APP Nestlé-FNC, los observadores consideran que los resultados en este sentido son positivos, especialmente a nivel individual. No obstante, como en otros casos, la magnitud de su impacto en el ámbito regional no está clara.

6.8 IMPACTOS SOCIALES Y DE DESARROLLO A LARGO PLAZO

La expectativa es que la APP Indupalma-CTA se consolide y se proyecte a largo plazo; sin embargo, el éxito de la misma depende de las condiciones del mercado para el aceite crudo de palma. Mientras la actividad sea competitiva y sostenible, el esquema debería consolidarse. Por otra parte, no existe consenso acerca de la posibilidad real de replicar este tipo de experiencias en sectores diferentes a la palma. Este sector cuenta con unas condiciones especiales (como tener un cultivo con buenas perspectivas competitivas o desarrollarse en zonas donde característicamente existen situaciones de conflicto social) y para el que, en algunas zonas, existe una fuerte motivación de los agronegocios hacia este tipo de esquema (principalmente motivadas por razones de seguridad y sostenibilidad social).

La expectativa es que la APP ají en el Valle del Cauca siga siendo sostenible y que esto traiga beneficios sociales y económicos a las regiones relacionadas. En la medida en que esquemas de intervención de este tipo se consoliden y se conviertan en ejemplos que seguir, se considera que pueden desempeñar un papel, limitado pero significativo, en el logro de un mayor desarrollo regional rural.

Las expectativas son positivas para la APP CNCH. No obstante, como se mencionó en el punto anterior, no está clara la capacidad de la APP para marcar la diferencia en el ámbito regional.

Para la APP Nestlé-FNC las expectativas son positivas. El café es un producto de gran importancia en el sector rural y los programas que tienden a su favorecimiento, en condiciones competitivas, son positivos para el sector. Nestlé compra más del 10 % de la cosecha colombiana y en la medida en que sus compras sigan originándose en programas de agregación de valor, el sector se verá beneficiado.

Capítulo 7

Evaluación y conclusiones

7.1 EFECTIVIDAD GENERAL DE LAS ALIANZAS

Las APP analizadas parecen ser efectivas, en líneas generales, para el logro de los objetivos buscados.

Desde el punto de vista de los productores agrícolas se han logrado varios propósitos: a) vinculación de los pequeños productores a las cadenas (empresariales) de valor; b) mejoramiento de sus niveles de productividad y calidad de los productos; c) aumento de sus niveles de ingresos; d) desarrollo empresarial de su actividad; e) fortalecimiento de sus organizaciones.

Desde el punto de vista de las empresas aliadas, estas han conseguido: a) ampliación de sus fuentes de suministro de materias primas; b) mejoramiento de la calidad de estas; c) mejor coordinación de la cadena de suministro como seguridad de la oferta, programación en el tiempo, programación en cantidades, etc.; d) compra de materias primas a precios competitivos; e) mayores niveles de estabilidad y seguridad en las zonas de operación de la firma o de origen de los suministros.

El sector público, por su parte, ha logrado consolidar el funcionamiento de un esquema estructurado de apoyo a este tipo de iniciativas que le permite multiplicar los efectos benéficos del gasto en la dimensión productiva y, especialmente, en la social. Con esto, no solo ha logrado generar mejores condiciones de vida en las zonas donde los proyectos tipo APP se localizan, sino que ha ganado credibilidad entre los agentes privados, independientemente de si se trata de organizaciones de productores o agronegocios.

La generación de alianzas del tipo descrito en este trabajo tiene efectos en varios ámbitos y su efectividad varía de acuerdo con las condiciones particulares de cada caso. En términos generales, las alianzas hacen factible la vinculación efectiva de los agricultores a las cadenas de valor. En algunos casos, particularmente en el de la palma de aceite, permiten su entrada en la actividad y, en otros, el uso de las variedades correctas, la tecnificación de

los cultivos y el aumento de los rendimientos²³.

Las alianzas proporcionan una solución puntual a varios problemas típicos a los que se enfrenta el desarrollo de la agricultura colombiana.

- a. Contribuyen a solucionar un fallo del mercado en la provisión de servicios técnicos en la medida en que estos no se proveen de la manera usual, sino enfocados a los productos y con el nivel requerido para un buen desarrollo de la producción por parte de los pequeños productores²⁴.
- b. Permiten un mejor acceso de los agricultores a los servicios financieros. Éstos, en general, son reducidos en zonas rurales y cuando están disponibles su acceso se ve restringido por diferentes razones, entre ellas, la falta de aval para garantizar los préstamos y la renuencia de los agricultores a ofrecer su tierra como garantía²⁵. Las alianzas facilitan el acceso al crédito. Por un lado, tienden a estructurar proyectos relativamente grandes, ofreciendo a las entidades financieras una mayor diversificación de riesgo. Por otro, ofrecen mecanismos que son aceptables para los bancos como aval (como sucede con los contratos de compra futura de los productos). Adicionalmente, en ocasiones generan mecanismos de financiamiento relativamente complejos que permiten apalancar recursos originados en otros agentes, como sucede cuando se vinculan inversionistas particulares (no ejecutores) a los proyectos.
- c. Absorben parte de los costos de prestación de estos dos tipos de servicios, ya que estos

²³ Estos son particularmente los casos del ají y el cacao, productos cultivados por los socios agricultores con anterioridad a la constitución de la alianza pero en condiciones desfavorables para su vinculación a la cadena.

²⁴ Esto no implica que algunos de estos servicios no existan, simplemente que su disponibilidad no siempre tiene la cobertura y calidad necesarias.

²⁵ Existe un instrumento de política orientado a paliar esta dificultad del mercado; se trata del Fondo agropecuario de garantías (FAG). No obstante, el alcance del FAG es limitado y en los casos en que se desarrollan cultivos de tardío rendimiento su operación suele presentar dificultades.

son organizados por la misma alianza y los socios empresariales asumen parte de los mismos o permiten el acceso a instrumentos de política que los abaratan (como sucede con los subsidios a la tasa de interés de los créditos).

Un paso más adelante, las alianzas proporcionan un mecanismo funcional de coordinación de la cadena. Promocionan el uso de las variedades adecuadas para el mercado, el manejo correcto de los procesos de producción y poscosecha, y proveen una solución a la incertidumbre del mercadeo, reduciendo la cadena de intermediación y disponiendo de un sistema de producción contratada; es decir, permiten incidir en la programación de la producción.

La escala de las experiencias observadas no permite hacer apreciaciones confiables sobre sus impactos en el ámbito regional ni sobre su capacidad para generar inversiones adicionales o efectos de demostración. La insuficiencia de información al respecto es también resultado de la falta de estudios de evaluación sistemáticos de estas experiencias. Aunque se han realizado evaluaciones del programa AAP, éstas han estado sujetas a importantes limitaciones. En 2005 se realizó una primera evaluación en la que se observaron ocho alianzas pertenecientes a la primera cohorte del programa. Para el efecto se administró una encuesta en la que se trataba de comparar los niveles de ingresos y empleo de las ocho asociaciones con los correspondientes a un grupo de control. El estudio no indicó la presencia de diferencias significativas entre los dos grupos, hecho que fue atribuido a las debilidades del proceso de selección de alianzas (en ese momento el proceso no era competitivo y los estudios de preinversión eran deficientes), a la dificultad para seleccionar un grupo de control relevante y a que la metodología no permitía aislar de forma adecuada los efectos de difusión.

Un segundo estudio de evaluación se basó en la generación de una extensa línea de base para cinco asociaciones pertenecientes a la segunda cohorte del programa y dos grupos de control (uno vecino a los casos y otro distante de ellos). Con este diseño no solo se podía aislar los efectos de difusión, sino que las diferencias en ingresos y empleo eran claramente apreciables.

En 2008 se llevó a cabo una evaluación de impacto de una cohorte de siete asociaciones que había sido aprobada en 2004. En este caso se siguió la metodología del primer estudio, debido al costo y al tiempo que requería el restablecimiento de una línea de base, pero se mantuvo el diseño de dos

grupos de control. Los resultados son positivos, tanto en generación de ingresos como de empleo, pero no son comparables con los de los otros estudios. Adicionalmente, la evaluación de estas variables es difícil en un contexto parcial y, puesto que los proyectos duran seis años y requieren de cierto tiempo para implementarse y fortalecerse, solo pueden obtenerse resultados apropiados una vez finalizado el proyecto (Banco Mundial, 2005). El valor aparente de las alianzas para el desarrollo agrícola y rural del país, dada la apreciación que surge de su efectividad para alcanzar sus objetivos generales, hace más que justificable la realización de dichas evaluaciones.

7.2 TEMAS CENTRALES QUE SE DEBEN CONSIDERAR EN EL DESARROLLO DE ALIANZAS

Los temas centrales que se deben considerar en el desarrollo de las APP pueden dividirse en dos subtemas: el primero, relacionado con la selección de alianzas, es relevante dado el tipo de alianzas que se incentivan y que tienen un mayor desarrollo en Colombia; el segundo tiene que ver con aspectos relativos a su implementación.

Dentro del primer punto, un aspecto clave es la selección del área de actividad de la alianza. El instrumento de los ASC ha sido percibido como mejor aprovechado por los sectores competitivos con las importaciones para obtener beneficios compensatorios del Gobierno. Esta situación no es negativa en sí misma, pero introduce claramente una limitación a la capacidad de las APP para jalar el crecimiento del sector y el desarrollo rural. Mientras los sectores competitivos logren sostener su competitividad con las importaciones de manera artificial (es decir, dependiendo para ello de los instrumentos de la política agrícola y comercial), su potencial para contribuir al crecimiento será muy limitado y tendrán un efecto distorsionador sobre la asignación de recursos muy costoso para la economía. El tema no se desprende del hecho de que la política macroeconómica tenga necesariamente un sesgo antiexportador (que parece existir, al menos parcialmente), sino de la economía política de la política sectorial, que con la creciente apertura de la economía al mercado internacional ha generado una reacción hacia la protección de la agricultura, como se menciona brevemente en la introducción.

Un segundo punto que, hasta donde se conoce, no ha recibido suficientes atención o estudio, es la relación entre la estructura de producción que implican las alianzas y la estructura de costos de la cadena. Un mundo ideal sería aquel en que las

diferentes etapas que constituyen la cadena de valor se desarrollaran por unidades de tamaño eficiente para cada caso. Uno de los hechos estilizados de la producción agrícola es que las unidades de producción familiar son más eficientes que las unidades mayores. Esto indicaría que es razonable que la producción primaria se concentre en dicho tipo de unidades, mientras que otros eslabones de la cadena, como el procesamiento (donde típicamente se encuentran economías de escala) se concentren en unidades de mayor escala. Si esto es así, el esquema básico de las alianzas observadas (asociación entre organizaciones de pequeños productores y empresas formales del sector) debería ser adecuado. Sin embargo, no está claro que esta presunción sea válida en los casos existentes así como tampoco que se extienda, y cómo, a otros eslabones de la cadena. En este sentido, desde el punto de vista de la competitividad de la cadena o la minimización de sus costos, sería conveniente que existiera una idea clara acerca de la compatibilidad entre estructuración de las alianzas y comportamiento de los costos de la cadena. Puesto que este es un problema esencialmente empírico, sería aconsejable contar con estudios de caso detallados de algunas cadenas prioritarias.

Un tercer punto está relacionado con la tendencia a dar prioridad a las alianzas que son funcionales para tratar de hacer frente a problemas de corte social (violencia, desplazamiento, cultivos ilícitos, etc.). Si los resultados de estas alianzas han mostrado su eficacia como instrumento para el desarrollo empresarial de algunas actividades del sector, deberían ser funcionales para este fin a un nivel más amplio. No obstante, no existen prácticamente incentivos para el desarrollo de alianzas fuera de la prioridad que se da a los temas mencionados. El Gobierno debería considerar este instrumento como un mecanismo dinamizador para el crecimiento general del sector y el desarrollo rural.

Finalmente, un aspecto que se encuentra en la frontera entre los dos subtemas identificados es el de equidad. La relación entre asociaciones de pequeños productores y empresas formales implica claramente una asimetría en la capacidad de comprensión de los problemas y de negociación

de los socios de la APP²⁶. Si uno de los objetivos deseables de las APP es lograr una mayor equidad en la distribución de beneficios y de la propiedad entre los miembros de la cadena de valor²⁷, este impone la necesidad de realizar un acompañamiento fuerte y continuo a lo largo del proceso por parte de las agencias de Gobierno con el fin de garantizar, por un lado, una participación más activa y efectiva de las asociaciones de productores en los procesos de diseño y negociación de la alianza y, por otro, la presencia de mecanismos adecuados de concertación entre los socios.

En lo referente a aspectos propios de la implementación de las alianzas, se pueden mencionar algunos temas relevantes. En algunas alianzas del sector de palma de aceite y de cacao, se han reconocido fallas en la identificación apropiada de los suelos idóneos para el cultivo. Este tipo de problemas redundan en perjuicio de la alianza, por cuanto el desarrollo de los cultivos no es el esperado, sus rendimientos son bajos y la calidad del producto es deficiente, generando pérdidas de recursos y fuentes de conflicto en el interior de la alianza que afectan en mayor medida a los productores.

Igualmente, la selección de agricultores ha sido problemática en algunos casos. Se seleccionan asociaciones con muchas debilidades o con productores que no parecen tener un interés real y motivación suficiente para involucrarse adecuadamente en la alianza. De los dos casos se desprenden evidentes problemas para la alianza, pero sus efectos tienden a ser mucho más fuertes sobre los agricultores ya que tienen un impacto directo y de gran magnitud sobre su capacidad para generar ingresos hoy y en el futuro mediato. Esto impone la necesidad de establecer o reforzar (si existen ya) mecanismos de control de calidad sobre los procesos de implementación, de forma que situaciones

²⁶ La observación no desmerece la capacidad de las asociaciones de productores para analizar los problemas a los que se enfrentan, sino que más bien llama la atención sobre su limitada capacidad para usar instrumentos analíticos indispensables para el diseño y negociación de los acuerdos (sin mencionar el grado de impaciencia que sus necesidades inmediatas y capacidad de cubrir riesgos tienden a imponerles).

²⁷ Una razón por la que esta característica es deseable descansa en su contribución a la sostenibilidad económica y social del esquema de las alianzas. Independientemente de esto, en algunos casos las alianzas han encontrado su origen en la necesidad de ayudar en la solución de problemas sociales agudos (violencia, despojo y desplazamiento, presencia de cultivos ilícitos, etc.), lo que hace del tema equidad una necesidad de principios.

como las mencionadas puedan ser evitadas.

Un factor que parece estar parcialmente detrás de los problemas mencionados es el de los incentivos. El acceso a los recursos asignados a los instrumentos de política diseñados para apoyar las alianzas es atractivo en la medida en que comporta niveles de subsidios sensiblemente más elevados que los disponibles a través de otros mecanismos. Es probable que agentes formales, con la capacidad de actuar como socios en las alianzas, se sientan primordialmente atraídos por el esquema para tener acceso a estos subsidios. De ser este el caso, no cabe duda de que la probabilidad de tener problemas de implementación será elevada y el riesgo moral al que se enfrentan los agricultores aumentará considerablemente, con claras consecuencias negativas para ellos. Aunque la provisión de incentivos como los usados puede ser necesaria para fomentar las alianzas, parece conveniente que se busquen mecanismos que permitan que la creación de las mismas se pueda generar, a medio plazo, como un proceso endógeno a la industria.

7.3 LECCIONES APRENDIDAS

Por considerarlo relevante e informativo en esta sección, además del material empleado para la descripción y análisis de los cuatro casos presentados en el estudio, se incluye material proveniente de una serie de entrevistas llevadas a cabo en otro contexto sobre el mismo tema. Esperamos que para el lector quede claro cuáles de las lecciones aprendidas se desprenden directamente de la revisión de políticas o de los casos presentados y cuáles provienen del material adicional. Aunque en ocasiones puede prestarse a confusión en cuanto a su origen, la motivación de contar con un panorama más amplio de lecciones debería compensar esta falencia.

Como se mencionó en su momento, los ASC comportaron un avance importante en la acción estatal dirigida hacia la concertación y la conformación de alianzas con el sector privado. La coordinación a nivel de las agencias de estado mejoró y otro tanto ocurrió con la coordinación entre los sectores público y privado; la vigilancia sobre la implementación y uso de las políticas públicas para el sector se incrementó, se redujo la tensión en las negociaciones entre los sectores público y privado, se obtuvo una mejor información sobre las condiciones y forma de operación de los distintos sectores, y se mejoró el acceso al crédito gracias al uso de los contratos de provisión y compra a futuro como garantía para el mismo.

Por otro lado, se encontró que el horizonte de planeación de las actividades era demasiado corto,

y que los intereses del sector privado se orientaban sobre todo al logro de beneficios a corto plazo, por lo que la exclusión de algunos eslabones de las cadenas resultó problemática así como la reducción de las negociaciones entre las partes sobre el tema de la fijación de precios y otros términos de los contratos. Igualmente, se observó que los niveles de desconfianza entre los integrantes de las cadenas eran elevados y que los intentos del Gobierno por regular el proceso de negociación se enfrentaban a la resistencia de algunos participantes. Finalmente, resultó que la pretendida escala de intervención era muy grande para los recursos disponibles y que los problemas de gobernanza, como desconfianza y ausencia de mecanismos efectivos para hacer cumplir los compromisos, minaban la efectividad y credibilidad del proceso.

En varios sentidos, la implementación de un programa como APP se constituyó en un paso adelante dando un paso atrás. Es un paso atrás ya que se reduce la escala de la intervención, yendo de macrosectores (cadenas) a proyectos específicos y de acciones generales a actividades concretas enmarcadas en cada proyecto específico, pero funcionales en el desarrollo de la cadena a más largo plazo. Es un paso adelante en múltiples dimensiones. En primer lugar, la intervención, aunque tiene una marcada orientación social, también tiene una clara orientación hacia el mercado y esta característica favorece enormemente su sostenibilidad. En segundo lugar, su escala, aunque poco apropiada para generar impactos subsectoriales verdaderamente significativos a corto e incluso medio plazo, favorece la consecución de acuerdos, el desarrollo de confianza entre los participantes (incluida la relación entre el Gobierno y los agentes privados) y la implementación. Finalmente, ha contribuido a crear una cultura de participación y vigilancia, especialmente entre las organizaciones de productores, que es fundamental para el fortalecimiento de capacidades locales para la gestión y una mejor gobernanza.

Dicho lo anterior, es relevante destacar algunas observaciones que tienen importancia para el fortalecimiento del esquema de apoyo que ofrece el Gobierno para el desarrollo de las APP.

El abordaje de los proyectos de las alianzas debe ir desde el mercado hacia la producción y no viceversa. Esto incluye la identificación de las oportunidades existentes en términos de tipo de productos, precios, cantidades y períodos, de los requerimientos de calidad, admisibilidad, empaques y demás condiciones pertinentes para atender el mercado. En este sentido, el mecanismo práctico más adecuado para tener un enfoque de mercado es

la vinculación a las alianzas de operadores comerciales con experiencia e idoneidad y garantizar condiciones adecuadas de coordinación entre estos y los productores²⁸. Es tarea del Gobierno, en el contexto de la implementación de los esquemas de apoyo, procurar no solo la vinculación de los socios comerciales adecuados, sino también el establecimiento de los mecanismos de coordinación más idóneos.

En este sentido, el papel de los aliados comerciales vinculados a las asociaciones es central para el éxito de las APP. Por tanto, los mecanismos de coordinación entre estos y los productores son críticos. Al respecto, es importante señalar que, en opinión de algunos aliados comerciales, el costo de transacción asociado al desarrollo de las alianzas es relativamente elevado con respecto al monto de los recursos que facilitan los instrumentos de apoyo y el tamaño de los proyectos. Esta opinión sostiene que, para proyectos de una envergadura considerable, donde el costo de transacción por unidad monetaria de apoyo o unidad agrícola que desarrollar se distribuye más tenuemente, o en el caso en que los montos de apoyo fueran mayores, el esquema de incentivos no representaría dificultades. Sin embargo, en algunos casos la relación monto del apoyo o tamaño de los proyectos parecería dar la percepción de que el costo de transacción es elevado. El tema es relevante en la medida en que puede ser aconsejable, en algunas ocasiones, contar con o recurrir a aliados comerciales de tamaño mediano o pequeño, y esta circunstancia puede dificultar el desarrollo de las alianzas y la conformación de estas en APP²⁹.

Desde esta misma percepción, lo que tiende a suceder es que los aliados comerciales trasladan parte del costo de transacción hacia un tercero, en general organizaciones locales o regionales contratadas como operadoras de campo del proyecto (usualmente las OGA). Este hecho no es problemático en sí; sin embargo, debería analizarse si dicha práctica no debilita de alguna forma la necesaria coordinación entre el aliado comercial y los pro-

ductores, en términos del acompañamiento cercano del primero a los segundos durante todas las fases previas a la entrada en producción de los cultivos, o si afecta negativamente a la calidad del trabajo de los aliados. Las contribuciones de otros agentes tanto públicos (como las Secretarías de Agricultura, las alcaldías y las OGA) como privados (como las ONG) pueden desempeñar un papel importante en la mitigación de estos riesgos. Mientras exista el requerimiento de que el proyecto tenga un cierre financiero adecuado, se puede pensar que el problema no es relevante; no obstante, no hay garantía de que no se presente ya que la estimación de los costos de implementación incide en el cálculo de los aportes de las partes y pueden existir incentivos para su manipulación. El reforzamiento de los mecanismos de monitoreo y evaluación debe proporcionar una respuesta adecuada a esta eventualidad

Algunos aliados y observadores consideran que no se debe dar prioridad al desarrollo de nuevos mercados o de nuevos productos, como sucede en ocasiones cuando las alianzas se fomentan en el contexto de la Apuesta Exportadora del Gobierno. Por el contrario, se piensa que debe darse una consolidación de la participación que se tiene en mercados ya establecidos, domésticos y extranjeros³⁰.

Dos hechos reconocidos ampliamente por los entrevistados como importantes para lograr un desarrollo adecuado de las alianzas y las APP son que todos los eslabones de la cadena de valor deben ganar con el proceso y que la competitividad debe mantenerse en todos los eslabones. Aunque está claro que el logro de estas dos condiciones en ocasiones rebasa la capacidad de acción del sector privado y la de los programas de apoyo, la afirmación subraya la importancia que tiene el apoyo paralelo y oportuno de la prestación de servicios conexos, indispensables para el adecuado funcionamiento de la cadena de valor. Por tanto, el reforzamiento de la estrategia de alianzas haría aún más deseable el apoyo estatal a estas actividades y a la creación o fortalecimiento de mercados para ellas. Ejemplos de esto pueden ser los servicios de alquiler de maquinaria, equipos y herramientas; los servicios

²⁸ Con operadores comerciales se hace referencia a agentes privados que tengan participación efectiva en el mercado, como ocurre con procesadores y comercializadores propiamente dichos (los agricultores de mayor tamaño, aunque tienen esta condición, no parecen ser socios deseables en la medida en que probablemente no tienen capacidad de integración de la cadena de valor).

²⁹ Haciendo abstracción de la posible tendencia, comentada atrás, de que los socios empresariales tengan una motivación rentística en la creación de las alianzas.

³⁰ La Apuesta Exportadora es un plan del Gobierno para focalizar los esfuerzos de apoyo a la promoción de exportaciones en diferentes sectores productivos (no solo agrícolas). Para la convocatoria 2007 de perfiles para participar en el proyecto AAP, se dio prioridad a los productos listados en el documento *Apuesta exportadora agropecuaria 2006-2020* y en posteriores convocatorias este ha sido un criterio importante para la selección.

de mantenimiento de las anteriores; los servicios especializados de transporte; etc. Igualmente, cabe subrayar la importancia que tiene el desarrollo de mercados competitivos para esas actividades, aspecto relacionado con el tamaño de estos.

Salvo pocas excepciones, los entrevistados señalan la falta de investigación en diferentes campos. Esto cubre, en su opinión, desde la ausencia de conocimiento adecuado y preciso sobre las zonas agroecológicas óptimas para el desarrollo de cultivos específicos y la solución de problemas sanitarios que ponen en peligro la sostenibilidad de la producción, hasta el tratamiento de deficiencias serias de productividad física, pasando por el tema del uso adecuado de agroquímicos permitidos en los mercados de destino.

En conjunto, las anteriores observaciones confluyen hacia la conveniencia de que el apoyo estatal se concentre en relativamente pocos productos y busque desarrollar aglomeraciones. Esto permitiría aprovechar de mejor forma los campos de especialización de los aliados comerciales; facilitaría la coordinación aliado comercial-OGA-agricultores; ayudaría a concentrar y canalizar las demandas por investigación en las diferentes áreas donde esta es requerida; facilitaría la logística del manejo poscosecha, adecuación de productos y de comercialización; y favorecería la aparición y operación de empresas prestadoras de servicios. Sin embargo, una especialización como la sugerida plantea dos dificultades: por un lado, el problema de selección de los sectores de intervención (tema relacionado con la idea de “escoger los ganadores”) y, por otro, el aumento del riesgo de éxito de las iniciativas al depender de unos pocos mercados.

Hay algunas áreas en las que es indiscutible la necesidad de la intervención del Estado a un nivel mayor al de la intervención del proyecto AAP, es decir, a nivel de subsector o sector y no de proyecto individual. Entre estas se pueden mencionar el mejor desarrollo de sistemas para garantizar la inocuidad de los productos, la implementación de sistemas adecuados para la trazabilidad de los productos, la provisión de infraestructura, el fomento y desarrollo de la investigación, etc.

La relación entre el desarrollo del mercado doméstico y el de exportación es importante para buena parte de los productos de interés. No solo sucede que el mercado doméstico es instrumental para la colocación de productos que no pueden tener como destino la exportación, sino que, con frecuencia, los precios de este mercado conspiran contra las exportaciones. Hay amplias referencias sobre situaciones en las que los precios del mer-

cado doméstico hacen que las ventas de productos con destino a la exportación por parte de los agricultores no sean atractivas debido a que el mercado doméstico paga relativamente mejor el producto. Esto no solo dificulta el abastecimiento a los aliados comerciales que son exportadores sino que, en ocasiones, se constituye en un verdadero freno al desarrollo de producción contratada para este fin.

Uno de los obstáculos potenciales a los que se enfrenta el desarrollo exportador en este tipo de bienes es que este requiere operar con márgenes relativamente bajos. Esta situación se hace más compleja cuando los niveles de productividad física de la producción primaria tienden a ser bajos. El desarrollo de proyectos con perfil exportador que vinculen a pequeños productores es un proceso que toma tiempo. Requiere que los agricultores desarrollen una visión de medio y largo plazo, que involucre un tipo de cultura organizacional que entienda que contar con precios relativamente estables y operando con volúmenes más elevados lleva a mejores resultados para el desarrollo del mercado, que situaciones en las cuales los ciclos de precios determinan ciclos pronunciados en la producción e inestabilidad en el mercado.

Lo anterior vuelve a poner de relieve la importancia de la coordinación a lo largo de la cadena y la necesidad de que los diferentes agentes que operan en ella tengan márgenes adecuados. No obstante, la visión de la cadena en este caso difiere de la empleada cuando se trabajaba en la implementación de ASC, orientándose más a los temas institucionales, tales como el fomento a la generación de mercados para servicios agrícolas o al establecimiento de normas de calidad, identificables como obstáculos en el desarrollo de los proyectos. Algunos de los entrevistados opinan que el tiempo de desarrollo de un proceso de este estilo toma alrededor de seis a ocho años. Un horizonte temporal como este plantea un reto importante para el desarrollo de las alianzas, ya que indicaría que la obtención de resultados tangibles y con visos de permanencia no es realizable en horizontes de tiempo mucho menores. De ahí la importancia de que los procesos de implementación sean adecuados y de que los sistemas de retroalimentación en el interior de los mismos funcionen eficientemente.

7.4 FORMAS DE AMPLIAR LOS BENEFICIOS DE LAS ALIANZAS

De la revisión de los casos incluidos en este estudio y de lo dicho más arriba se desprende que el apoyo del Estado debe tener una magnitud mínima para ser efectivo en la promoción y sostenibilidad de las

APP, y en su transición posterior hacia alianzas privadas. Esto implica que los costos directos o indirectos para el Estado, necesarios para una expansión de este tipo de iniciativas, pueden ser prohibitivos. Por otra parte, hasta donde se conoce, las experiencias observadas no parecen haber generado inversiones adicionales o efectos de difusión. De esta forma, las posibilidades de ampliación de los beneficios de las APP, vía un crecimiento de su número, no parecen muy prometedoras. No obstante, debe notarse que puede ser aún temprano para juzgar sobre estos aspectos, ya que las experiencias estudiadas, aunque superan el tiempo que los observadores estiman como necesario para su consolidación, no cuentan con evaluaciones sistemáticas que permitan disponer de la información necesaria.

Otra opción de ampliación de los beneficios es el desarrollo de APP con escalas mayores. Esta posibilidad tampoco parece muy factible dadas las exigencias de apoyo que implicaría y la dificultad de implementación, a juzgar por las limitaciones que hoy se tienen, por ejemplo, en cuanto a número y capacidad de los organismos locales de apoyo.

En cualquier caso, parecería que la opción más factible para ampliar los beneficios derivados de las APP descansa en un buen diseño de política pública. No obstante, este es un camino difícil y de largo aliento. En este sentido, Devlin y Mogillansky (2008) señalan la importancia de 11 principios en el diseño de política para la promoción de APP efectivas.

El primer principio se refiere a la importancia de que se cuente con estrategias de desarrollo a medio y largo plazo, basadas en políticas industriales proactivas. La importancia de contar con estrategias de este tipo es que permiten hacer frente a un espectro amplio de obstáculos, y así rectificar fallas del mercado en diferentes áreas o encarar obstáculos de tipo tecnológico a los que el sector privado no puede hacer frente con sus propios medios (bien sea por problemas de escala o de apropiabilidad).

El segundo indica que la APP es clave para la formulación e implementación de estrategias nacionales eficaces, debido a que el consenso entre los sectores público y privado propicia una relativa homogeneidad en las estrategias, lo que permite que sean relativamente independientes de los ciclos electorales y porque, a medio plazo, promueve la inclusión de los agentes interesados y facilita la evaluación. En este sentido, se considera que las alianzas solo pueden ser una herramienta eficaz en la promoción del crecimiento a condición de que el Estado colabore estrechamente con el

sector privado, pero sin perder su autonomía para salvaguardar el bienestar público.

En el estudio se señala también un conjunto de principios que sustentan el liderazgo del sector público (principios tres a siete): asegurar el liderazgo de los ministerios y organismos encargados de actividades y sectores de la economía real; promocionar una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo; contar con multiplicidad de organismos dedicados a la ejecución de las estrategias en cada área prioritaria; desarrollar un alto nivel de coordinación entre agencias gubernamentales; y presenciar un servicio civil no politizado y de buena capacidad técnica.

Con relación a la gestión de programas e incentivos, se plantean cuatro principios (principios ocho a once): la evaluación de los incentivos debe hacerse no solo por la forma como son gestionados individualmente, sino por la forma como se articulan para lograr un efecto sistémico; la forma de gestión de los programas es determinante de su eficacia, de allí el décimo principio que es la importancia de contar con un sistema estructurado para el seguimiento y evaluación de las estrategias y de las alianzas; y contar con APP estructuradas, en el sentido de contar con marcos formales y participativos, ayuda a minimizar el riesgo de captura del Gobierno por parte del sector privado o de algunos de sus agentes.

Por último, conviene señalar que las experiencias de APP que se han desarrollado en este sector en Colombia parecen ser replicables en otros lugares. De hecho, existen experiencias similares en otros países. Las APP pueden ser una herramienta útil para acelerar la inversión y el desarrollo, a condición de contar con un marco de acción como el sugerido por Devlin y Mogillansky (2008). No obstante, la experiencia internacional sugiere que desarrollarlo no es una empresa fácil y que el camino está lleno de obstáculos.

Referencias bibliográficas

- ACDI/VOCA.** 2008. *Colombia. Specialty coffee program (SCP)*. Perfil de proyecto (disponible en: <http://www.acdivoca.org/acdivoca/PortalHub.nsf/ID/colombiaSCP>).
- Alianza para negocios inclusivos.** 2008. *Los negocios inclusivos en Colombia*. Zetta Comunicadores S. A., Bogotá (disponible en: http://www.snvworld.org/sites/www.snvworld.org/files/publications/los_negocios_inclusivos_en_colombia.pdf).
- Anderson, K. y Valdés A., eds.** 2008. *Distortions to agricultural incentives in Latin America*. Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial.** 2001. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$32 million to the Republic of Colombia for a productive partnerships support project*. Informe n.º 23246-CO. Washington DC.
- Banco Mundial.** 2003a. *Colombia: agricultural and rural competitiveness*. Informe n.º 27523-CO. Washington DC.
- Banco Mundial.** 2003b. *Colombia: rural finance. Access issues, challenges and opportunities*. Informe n.º 27269-CO. Washington DC.
- Banco Mundial.** 2005. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$30.00 million equivalent to the Republic of Colombia for an agricultural transition project*. Report No: 31994-CO. Washington DC.
- Banco Mundial.** 2007. *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$30 million to the Republic of Colombia for a second rural productive partnerships project*. Informe n.º 39472-CO. Washington DC.
- Banco Mundial.** 2009. *Implementation completion and results report on a loan in the amount of US\$32 million to the Republic of Colombia for a productive partnership support project*. Informe n.º 0000860. Washington DC.
- Bonilla, R.** 2011. TLC sin dumping social [artículo en línea]. *Razón Pública*, 17 de abril de 2011 (disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1973-tlc-sin-dumping-social.html>).
- Cadenas del Sector Hortofrutícola de Córdoba.** *Hugo Restrepo y Cía. S.A. Estudio de caso pasta de ají picante* [presentación] (disponible en: http://www.cadenahortofruticola.org/admin/bibli/525estudio_caso_pasta_aji_picante.pdf).
- Castellanos, O.F., Torres, L.M., Fonseca, S.L., Montañez, V.M., y Sanchez, A.** 2007. *Agenda prospectiva de investigación y desarrollo tecnológico para la cadena productiva de cacao-chocolate en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- COEDES.** *Industria Agraria la Palma S.A. Indupalma* [presentación] (disponible en: http://www.cecodes.org.co/descargas/documentos_ni/taller/Presentacion_indupalma.pdf).
- Indupalma.** 2010. *Comunicación de progreso de Indupalma 2009-2010*. Indupalma, Bogotá (disponible en: http://www.indupalma.com/sites/default/files/file_attach/comunicacion_de_progreso_2009-2010.pdf).
- Compañía Nacional de Chocolates.** 2010. *Fondo de capital privado. "Cacao para el futuro"*.
- Devlin, R. y Moguillansky, G.** 2009. *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Documento de proyecto. CEPAL y Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile (disponible en: http://www.alianzasdesarrollo.org/sites/default/files/appd_documents/Alianzas_publico_privadas%20para%20una%20visi%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20del%20desarrollo.pdf).
- Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.** [Página web] (disponible en: <http://www.federaciondefcafeteros.org/>).
- Leibovich, J. y Estrada, L.** 2008. *Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario colombiano*. Informe final elaborado para el Consejo Privado de Competitividad.
- Lizarralde, R.** 2010. *Visión prospectiva de Indupalma S.A.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Lizarralde, R.** 2010. *Expansión de la frontera palmera*. MPT Comunicaciones, Bogotá.

- Martínez Sánchez, G.** 2003. *Análisis de agro negocios alianza productiva y comercial ají*. Proyecto “Apoyo Alianzas Productivas” del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (disponible en: <http://www.misionrural.net/observatorio/alianzas/productos/aji/7muni-valle/preinversion.pdf>).
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.** 2006. *Alianza productiva regional de ají picante en siete Municipios del Cauca y cuatro municipios del norte del Valle*. Proyecto “Apoyo Alianzas Productivas” (disponible en: http://www.cadenahortofruticola.org/admin/bibli/512resumenejecutivo_aji_alianza.pdf).
- Murcia Navarro, A.** 2010. *Análisis sobre un modelo para el fomento del desarrollo humano, local y empresarial*. Indupalma, Bogotá.
- Nestlé.** 2011. *Annual report 2010* (disponible en: http://www.nestle.com/asset-library/Documents/Library/Documents/Annual_Reports/2010-Annual-Report-EN.pdf).
- Nestlé.** 2011. *Nescafé Plan underway in Colombia*. Comunicado de prensa (disponible en: <http://www.nestle.com/Media/NewsAndFeatures/Pages/Nescafe-Plan-underway-in-Colombia.aspx>).
- Nestlé.** 2009. *Nespresso shares new insights on coffee farm economics to build its AAA Sustainable Quality™ Program. Real Farmer Income™ concept key for a sustainable quality coffee supply*. Comunicado de prensa (disponible en: http://www.rainforest-alliance.org/documents/aaa_forum.pdf).
- Norton, R., Argüello, R., Samacá, H., Martínez, H. y Martínez, G.** 2008. *Una perspectiva de la competitividad agrícola y forestal de Colombia*. Volumen I: Una perspectiva de la competitividad agrícola de Colombia; Volumen II: Una perspectiva de la competitividad forestal de Colombia. USAID, Editorial Escala S.A., Camilo Aldana ed., Bogotá.
- Ochoa, L.** 2002. *El caso de producción de pasta de ají para exportación en el Valle del Cauca Colombia*. FAO, Roma.
- PNUD.** 2010. *Crecimiento de mercados inclusivos. Estrategias empresariales para la superación de la pobreza y la exclusión en Colombia*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia (disponible en: http://www.pnud.org.co/img_upload/36353463616361636163616361636163/LIBRO_FINAL_FINAL_baja_.pdf).
- Rainforest Alliance.** 2009. *The Rainforest Alliance in the amazon basin. In Colombia, world-renowned coffee gets a boost through sustainability* (disponible en: http://www.rainforest-alliance.org/sites/default/files/publication/pdf/icaa_colombia_coffee_en_hz_jun09.pdf).
- Roldán, D. y Espinal, C.** 1998. *¿Son Posibles los Acuerdos de Competitividad en el Sector Agroproductivo?* Colección Documentos IICA, Series Competitividad (3) IICA.
- Tovar, J. y Uribe, E.** 2008. *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia*. Documentos CEDE, Bogotá.

ALIANZAS
PÚBLICO-PRIVADAS
PARA EL DESARROLLO
DE AGRONEGOCIOS

Informe
de país:
Colombia



Las alianzas público-privadas (APP) se consideran como un mecanismo institucional importante para acceder a recursos financieros adicionales, compartiendo riesgos y haciendo frente a otras dificultades en pos de un desarrollo sostenible e incluyente. A pesar de que varias formas de colaboración público-privada han existido por algún tiempo, no se dispone de información sistemática sobre experiencias recientes y buenas prácticas en el uso de APP en programas de desarrollo agrícola.

En 2010, la FAO inició una serie de evaluaciones de APPs en 15 países de África, Asia y América Latina. El objetivo principal era extraer lecciones que se pudieran utilizar para orientar a sus países miembros sobre cómo colaborar eficazmente con el sector privado para movilizar apoyo para el desarrollo de los agronegocios.

A través de esta serie especial de *Estudios de casos sobre APPs para el desarrollo de agronegocios*, FAO está compartiendo los resultados de los casos individuales sobre los que se basó la evaluación global de las APPs. Esperamos que esta información constituya una contribución que enriquezca el conocimiento sobre las APPs para la toma de decisiones informadas sobre promoción de inversiones para el desarrollo del sector agroalimentario.