

COLOMBIA
Estudio de Caso No. 2

Proyecto
Fortalecimiento de la Cadena Forestal en el Departamento de Casanare

Por:
Israel Acosta, Economista Forestal
Jorge Muñoz, Especialista Financiero

Bogotá – Colombia
Octubre 2005

Contenido

	Página
1. Introducción	3
2. Contexto del caso	4
3. Objetivos del proyecto	5
3.1 Generalidades	5
3.2 Accesibilidad y acogida	6
3.3 Estructura operativa	6
3.4 Avances del proyecto	6
4. Caracterización de la modalidad de financiamiento	8
4.1 Generalidades	8
4.2 Modalidades de financiamiento	8
4.3 Oferta de contrapartidas no financieras	9
4.4 Sostenibilidad del mecanismo	10
5. Impactos del proyecto	11
6. Lecciones aprendidas	12
7. Conclusiones y recomendaciones sobre el caso	13

1. Introducción

Este proyecto es una opción económica para una región que necesita buscar nuevas alternativas de producción que permitan una sostenibilidad económica, social y ambiental.

El proyecto formalmente tuvo inicio en el año 2003, cuando se concretaron los primeros propietarios de la tierras para participar en él.

Las características que se tuvieron en cuenta para seleccionar este caso y su mecanismo de financiamiento, fueron las siguientes:

- El proyecto no depende de recursos económicos del presupuesto nacional.
- El proyecto no depende de recursos de donaciones o préstamos de entes internacionales.
- Los recursos económicos para financiar las actividades del proyecto, provienen actualmente de recursos locales originados en las regalías del Departamento de Casanare.
- El proyecto y su mecanismo de financiamiento presentan en consecuencia una experiencia de empoderamiento local para establecer y manejar sosteniblemente un recurso forestal nuevo.
- Hay reportados unos logros significativos de establecimiento de plantaciones forestales, para funciones productoras.
- Las plantaciones hechas por el proyecto se desarrollan en áreas representativas de una región de más de 1.6 millones de hectáreas, de topografía benigna entre 350 a 1000 mts de altura sobre el nivel del mar, y en donde la densidad poblacional es de unos 7 hab./ km².

2. Contexto del caso

El Departamento de Casanare tiene una extensión de 4'464.000 hectáreas, y 310.000 habitantes, de los cuales un 53% es población rural. Un 69% del área del departamento es una llanura cuyas máximas alturas no superan los 350 mts. de altura sobre el nivel del mar.

Su actividad económica gira en torno al sector agropecuario, y no escapa a los problemas del país respecto a deficiencias significativas para la atención de las necesidades básicas de salud, educación, vivienda y saneamiento básico. Además hay problemas de desnutrición y de orden público.

De otra parte, es el 3er. hato ganadero del país, el 2do. productor de arroz y el 4º. en aceite de palma. Dentro de los usos de la tierra en donde se desarrollan dichas actividades económicas, está identificada la potencialidad de la reforestación comercial. Adicionalmente, uno de los objetivos del Plan de Desarrollo Departamental, es potenciar las cadenas productivas competitivas con enfoque regional.

De acuerdo con estudios de zonificación realizados en el año 2001, en el Departamento se tiene una superficie de 24.400 has. con aptitud forestal comercial sin restricciones, y 1.6 millones de has. de aptitud forestal comercial con restricciones menores¹

Las plantaciones forestales comerciales que se han realizado, se encuentran ubicadas en terrenos representativos de la mencionada área de aptitud con restricciones menores².

En diciembre de 2002 fue firmado el Acuerdo de Competitividad para el Núcleo Forestal Casanare-Vichada, incluyendo las matrices de compromiso que establecen obligaciones de los stakeholders firmantes.

Este Departamento se encuentra ubicado en los Llanos Orientales de Colombia, y es limítrofe con Venezuela.

¹ Cadena Forestal. Establecimiento y mantenimiento de plantaciones. 2004. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Departamento del Casanare. 16 p. Las restricciones pueden ser de tipo edáfico, topográfico, climático o geomorfológico.

² Entrevista con el Ing. Forestal Hugo Mendieta, Coordinador de la Cadena Forestal. Octubre/05

3. Objetivos del proyecto

3.1 Generalidades

El proyecto “Fortalecimiento de la Cadena Forestal del Departamento de Casanare” tiene dependencia de lo establecido en el Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007, aprobado y adoptado por la ordenanza No. 010 de Mayo 28 de 2004.

Una de las estrategias del Plan se denomina “Condiciones para la Competitividad de las Cadenas Productivas”; uno de los Programas allí definidos es el de “Instrumentos facilitadores para el acceso de incentivos a la producción”; para cumplir las metas del Programa se creó el Subprograma de “Facilidad al acceso de Instrumentos Financieros”; dentro de este Subprograma se estableció lo referente a mecanismos de crédito, para sectores como el forestal.

El Plan de Desarrollo 2004-2007 textualmente estableció: “En la cadena forestal se establecerán 4.000 hectáreas de reforestación comercial en núcleos determinados de acuerdo con la zonificación. La administración gestionará la transferencia del paquete tecnológico, dará facilidades para créditos blandos y organizará empresarialmente los núcleos generados”.

Derivado de lo anterior y dentro del horizonte de tiempo del Plan, los objetivos establecidos son:

- Incrementar la base forestal productiva del Departamento, mediante el establecimiento de 1.000 hectáreas anuales con plantaciones nuevas.
- Generar anualmente 225 empleos permanentes no calificados, 4 para profesionales forestales y 7 para tecnólogos agroforestales.
- Satisfacer la demanda de madera rolliza y aserrada para consumo de la industria de muebles y de tableros de madera.
- Establecimiento de una empresa transformadora de la madera, con el fin de generar valor agregado a la materia prima obtenida.

La Visión del proyecto es establecer en un horizonte de 20 años, 20.000 hectáreas con plantaciones forestales comerciales.

Una empresa privada (Refocosta) tiene en la región 2.250 has. de plantaciones forestales comerciales.

3.2 Accesibilidad y acogida

La característica fundamental del modelo de mecanismo de financiamiento, que limita la participación de propietarios de la tierra en el proyecto, es un principio establecido, según el cual el área mínima de financiación es 10 hectáreas y la máxima 50 hectáreas³, por propietario.

Ante esta situación, se considera una empresa difícil crear la gran masa forestal de 20.000 has. de plantaciones comerciales. Sin embargo, como se observa más adelante, para el nuevo esquema de contratos de cuentas en participación, el número de hectáreas por propietario es mayor que dicho límite.

Debe destacarse que el proyecto no tiene un área de trabajo que maneje aspectos sociales, la cual entre otras funciones debería buscar la vinculación de propietarios de la tierra a la base social del proyecto. Esta situación limita el trabajo de mediano y largo plazo para motivar vinculaciones al proyecto, de un potencial de propietarios. Faltan indicadores que faciliten deducir la acogida del proyecto.

3.3 Estructura operativa

El proyecto no tiene una estructura propia. Los profesionales que desarrollan la gestión para implementarlo son funcionarios de la Secretaría de Agricultura-Ganadería y Medio Ambiente, con funciones para coordinar todo lo pertinente a la Cadena Forestal de Casanare.

Entre la Secretaría y Instituto Financiero de Casanare hay la coordinación del caso para el manejo del mecanismo de financiamiento.

Para dar asistencia técnica al primer grupo de propietarios que se vinculó bajo el esquema de créditos forestales, la Secretaría celebró un Convenio de Cooperación Especial con la Asociación de Ingenieros Forestales de Casanare.

Para las actividades del 2005, desarrolladas bajo el esquema de cuentas en participación, el Instituto contrató la asistencia técnica con la Empresa Forestal Refocosta.

3.4 Avances del proyecto

Los avances del proyecto pueden resumirse así:

- Otorgados 11 créditos forestales en el 2004

³ Opus Cit. 1

- Bajo este mecanismo fueron plantadas: 690 has.
- Firmados 27 contratos de cuentas en participación en el 2005⁴
- Bajo este esquema de cuentas están plantadas: 351 has. (22 usuarios)
- Preparadas para plantar: 97 has. (6 usuarios)
- Para preparar están vinculadas: 235 has. (9 usuarios)
- Con papeles en la oficina jurídica del Instituto: 133 has. (5 usuarios)
- Terrenos viabilizados por los técnicos, aún sin presentar papeles: 100 has. (4 usuarios)
- Nuevos usuarios para iniciar trámites: 123 has. (5 usuarios)
- Analizadas 3.000 has. que tienen problemas de tenencia de tierra, lotes con hipotecas, sucesiones, falta de pago de impuestos, etc.

Las especies forestales utilizadas en el primer grupo de plantaciones fueron: Acacia mágnun, Eucaliptus pellita y Gmelina arborea.

Las especies que se vienen trabajando en el 2005, en 37 predios, son Eucaliptus pellita, teca y cedro.

Originadas en la situación anterior y como resultado del 2005, el resultado de este año será la plantación de algo más de 1.000 has. En consecuencia, la superficie total plantada desde el inicio del proyecto al concluir la vigencia 2005, será de unas 1.700 has.

⁴ Datos del 2005 entregados en la Unidad de Crédito y Cartera del Instituto Financiero de Casanare. Entrevista con Jorge Franco. Octubre 2005.

4. Caracterización de la Modalidad de financiamiento

4.1 Generalidades

El Departamento de Casanare implementa un programa de establecimiento de plantaciones forestales de carácter comercial.

Dicha labor la ejecuta la Secretaría de Agricultura Ganadería y Medio Ambiente, y su Dirección del Medio Ambiente, a través del proyecto denominado “Fortalecimiento de la cadena forestal en el departamento del Casanare”.

Para financiar el proyecto la Asamblea Departamental autorizó recursos públicos provenientes de las regalías del petróleo, las cuales se destinan al desarrollo del departamento.

Los recursos son administrados a través del Instituto Financiero de Casanare - IFC, siguiendo instrucciones técnicas de la Secretaría, la cual se encarga de realizar los desembolsos.

4.2 Modalidades de financiamiento

La modalidad de financiamiento ha tenido dos etapas diferentes, una de crédito forestal y otra de cuentas en participación, así:

(i) Características del Crédito forestal

Año 2003

Monto total de los recursos	\$1,900 millones de pesos (US\$830,230)
Fuente	Presupuesto departamental
Plazo	10 años
Período de gracia	5 años
Tasa	12% e.a.

Los créditos solamente cubrieron los costos para el establecimiento de las plantaciones.

La vigencia de la línea de crédito se mantuvo durante un año, para luego migrar al modelo de cuentas en participación.

(ii) Características del modelo de Cuentas en Participación

El modelo de contrato de cuentas en participación prevé, a partir del retorno de la inversión y sobre la base de los árboles en pie con base en un inventario forestal

final, distribuir el 70% de los resultados al usuario y el 30% restante a la Gobernación.

Año 2004

Meta	4.000 hectáreas; 1.000 has/año
Plazo de ejecución	4 años
Monto total de los recursos	\$2,300,000 millones de pesos (US\$1,0 millón)
Valor calculado por hectárea	\$1,800,000 pesos (US\$786)
Costos de administración de los recursos por parte del IFC:	8%

Agentes participantes:

Inversionista: Es la Gobernación del Casanare, encargada de suministrar toda la financiación necesaria para adelantar el programa de plantaciones forestales comerciales, con excepción de las obligaciones contraídas por el Operador

Operador: Es el Instituto Financiero de Casanare, entidad idónea y con experiencia en manejo administrativo para la contratación de las actividades requeridas para el establecimiento de las plantaciones. Es el responsable de la producción del material vegetal, la asistencia técnica y la administración.

Usuarios: Son los propietarios de la tierra, que cumplen requisitos previos para participar en el programa de reforestación.

La tierra debe ser de propiedad del usuario y debe estar libre de gravámenes y limitaciones al dominio.

Hay un seguimiento técnico al desarrollo de las plantaciones a través de la Secretaría de Agricultura, la cual, además prepara el Plan de Manejo Forestal para cada predio.

El IFC también realiza seguimientos para verificar el adecuado uso de los desembolsos.

4.3 Oferta de contrapartidas no financieras

Teniendo en cuenta dificultades financieras de los usuarios del sistema de crédito para plantaciones, la Gobernación decidió apropiar unos fondos complementarios para incentivar el manejo de las plantaciones, así:

Para Asistencia técnica:	170 millones de pesos (US\$74,300)
Para Mantenimiento:	400 millones de pesos (US\$174,800)

4.4 Sostenibilidad del mecanismo financiero

El mecanismo carece de la segura y anticipada comercialización de las plantaciones, lo que ofrece un escenario de muy alto riesgo hacia el retorno de los recursos de inversión.

En la medida en que se amplíen las posibilidades por ofrecer un mercado a los productos forestales que se originen en el proyecto en ejecución, la sostenibilidad se hará extensible, no así, sí además de enfrentar los riesgos propios de la actividad productiva, los comerciales permanecen en la incertidumbre.

Alternativas que diversifiquen los ingresos de la actividad forestal, pero que resulten complementarios a la misma, como la agroforestería y el silvopastoreo, ya están siendo considerados a través de la implementación de una línea de crédito que comenzará a operar a partir del 2006.

El efecto replicador del mecanismo puede ser frágil por la dependencia del capital semilla, cuya fuente reúne un compromiso político atado a la disponibilidad de recursos de presupuesto público; de no considerarse un mecanismo alternativo que acompañe o supla en el mediano plazo, los recursos de presupuesto público, el mecanismo solamente se verá refortalecido contra los retornos de la actividad productiva, que suponen largo plazo.

5. Impactos del proyecto

Aún es muy pronto para medir los impactos financieros, económicos, sociales y ambientales que podrá tener el proyecto. Sin embargo, debe decirse que se observa debilidad en su estructura organizacional y su alcance técnico, para lograr que los fondos de regalías departamentales y nacionales tengan permanencia y llegue a conformarse un fondo sostenible que impulse el desarrollo forestal regional.

Al mecanismo de crédito forestal utilizado en la primera fase accedieron 11 usuarios, en la medida en que se hizo un estudio acerca de la posibilidad de pago del mutuo, y solamente 11 personas resultaron beneficiadas. Esta situación refleja un efecto común limitante, en cuanto a las posibilidades de acceso a financiamiento tradicional, por carecer de garantías admisibles e idóneas que respalden la deuda.

El crédito total otorgado a los 11 usuarios alcanzó los \$1,500 millones de pesos (US\$655,400) que financiaron el establecimiento de 690 hectáreas.

El mecanismo ya está presentando problemas y lamentablemente el Instituto Financiero del Casanare, entidad que otorgó el crédito, ya ha recibido manifestaciones por parte de los 11 usuarios, respecto a su incapacidad financiera para pagar la obligación, y la necesidad de que se establezca un mayor período de financiamiento.

Respecto al mecanismo de cuentas en participación, aún no se presentan situaciones que reflejen dificultades para lograr la meta del 2005, algo mayor a las 1.000 hectáreas .

Evaluaciones recientes del modelo de desarrollo del Departamento de Casanare, indican que éste no se puede alcanzar mediante el impulso de actividades aisladas. Así como el desarrollo social no se alcanza sólo con políticas sociales, el económico tampoco se logra únicamente con estrategias económicas.

Muchas acciones están conduciendo al acelerado y creciente deterioro del medio ambiente en el departamento, tales como la colonización progresiva de la vertiente, la llanura y el piedemonte, las actividades agrícolas, ganaderas, agroindustriales y la actividad petrolera. A su vez, la integración vial es consecuencia del aumento de la población y la estructura productiva, tendencias que de acuerdo con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, ponen en peligro la sostenibilidad ambiental de Casanare.

En este contexto, esperan que las inversiones en el proyecto de fortalecimiento de la cadena forestal, sean un factor de mitigación del deterioro ambiental.

6. Lecciones aprendidas

A pesar de la gran iniciativa y el enorme esfuerzo por encontrar alternativas de acceso a recursos, para el adelantamiento de actividades forestales en el departamento con el apoyo decidido de la gobernación, queda claro que sí este tipo de proyectos no cuentan con capital semilla, no logran sus objetivos.

Representa una limitación estructural que los proyectos forestales exijan largos períodos para el retorno de las inversiones, lo que determina también, por la ausencia de ingresos hasta el primer aprovechamiento o entresaca, que vistos desde una perspectiva exclusivamente financiera, el acceso a recursos de crédito tradicionales es casi ninguno, toda vez que los bancos siempre exigirán retornos rápidos al menos para el pago de intereses.

El proyecto debe prever un mecanismo claro y anticipado de comercialización, dado que al no reflejar una fuente segura de ingresos, derivada de la venta de los productos forestales finales, el proyecto arroja un estatus de riesgo muy alto, que por las políticas de acceso a financiamiento bancario o del mercado de capitales en Colombia, hacen que este tipo de proyectos no sean de su interés.

De otra parte, debe destacarse que las experiencias con las plantaciones de la especie *Gmelina arborea* no son óptimas, debido a la forma de crecimiento y su ramificación, características que desestimulan el interés de los propietarios vinculados al proyecto; debe reconsiderarse el fomento de la especie.

7. Conclusiones sobre el caso

La estructura operativa del proyecto es aún incipiente y requiere mejoras que conlleven a óptimas gestiones, no solo para consolidar la vinculación de propietarios a la base social del proyecto, sino para generar documentos estratégicos de desarrollo forestal sostenible orientados a lograr la continuidad de las decisiones políticas para la asignación de recursos económicos al sector, para jalonar otros recursos que apoyen el logro de sus objetivos, y para consolidar un esquema sostenible de capital semilla que impulse el manejo forestal sostenible.

El esquema de participación masificada del proyecto, solamente logro hacer beneficiarios del crédito a aquellos usuarios que demostraron propiedad de la tierra a través de títulos debidamente suscritos y registrados, pero que además no reportaran compromiso alguno con las entidades financieras o con terceros.

Lo anterior arrojó como resultado que solamente 11 usuarios pudieran alcanzar la iniciativa departamental, por lo que esquemas como este, exigen para su masificación, la constitución de fondos de garantía, que acompañen, complementen o sustituyan los mínimos requerimientos de acceso.

Con el mecanismo utilizado en la segunda etapa se muestra una mayor bondad, en la medida en que vincula un nuevo esquema de cuentas en participación, siendo el sector público el aportante del capital a través del Instituto Financiero del Casanare. Sin embargo, el retorno advierte que de la masa forestal en pie se liquida en primer lugar lo aportado por la gobernación, y luego la distribución se realiza 70% para el usuario y 30% para la Gobernación, por lo cual el retorno del capital es incierto y en esa medida puede resquebrajarse la política, dado que puede volverse impopular el hecho de que se espere un retorno a tan largo plazo y de tan alta incertidumbre, que adicionalmente no involucra hasta el momento, ninguna fuente adicional de financiamiento.

Es evidente que ante la manifestación de los usuarios involucrados, en cuanto a su incapacidad financiera para honrar las obligaciones del crédito forestal usado en la primera etapa, es necesario considerar otras fuentes de ingresos, que permitan cubrir los compromisos, y en esa medida, lograr que el efecto de la iniciativa se pueda propagar a muchos más potenciales usuarios.

Cabe señalar, que las evaluaciones financieras del proyecto en cuanto a la rentabilidad del usuario, que arrojan tasa internas de retorno razonables, dependiendo de la especie, dejan sin valorar el ítem que corresponde al costo del dinero derivado del método de financiación implementado, lo que hace atractiva la rentabilidad para el usuario, pero un tanto artificial, si se considera frente a un crédito tradicional, que sin duda agregará a los canasta de costos, los propios de transacción por ofrecer financiamiento.

La garantía del propietario del predio corresponde a la constitución a favor del Operador, de hipoteca abierta sin límite de cuantía sobre el predio reforestado, o prenda abierta sin límite de cuantía sobre el vuelo forestal.

Esta situación advierte dos reflexiones: primero, que es necesario exigir garantías que contra la tenencia de la tierra comprometan a los usuarios-beneficiarios del mecanismo, teniendo en cuenta el largo plazo, lo cual cubre el riesgo de posible abandono al proyecto por parte de los beneficiarios. Segundo, es que visto así, el mecanismo no logra abandonar una parte esencial que en Colombia limita mucho el acceso al financiamiento, y es la propiedad de la tierra y por extensión, el libre compromiso de la misma, situación que de cualquier manera debe ser también valorada, dentro de los análisis financieros del proyecto, dado que no tener en cuenta el costo de la constitución de las garantías, puede equivocadamente reflejar rentabilidades artificiales para los usuarios del proyecto.

Es importante señalar que estos proyectos deben prever fuentes adicionales de entradas de recursos, que ayuden a la sostenibilidad del mismo, y procuren un retorno más rápido de la inversión pública; de lo contrario el proyecto puede perder atractivo y por ende su permanencia en el largo plazo.

Es factible recomendar, con el propósito de aumentar la replicabilidad del mecanismo, que se estructure un sistema o mecanismo que sirva de puente o traslado al crédito tradicional, una vez el proyecto haya superado las primeras etapas de establecimiento de las plantaciones comerciales, y se acerque por lo menos a las primeras entresacas, situación que, a juicio de un banco, puede representar menor riesgo en el retorno, por reducción de plazos de gracia.

Con los recursos trasladados del eventual crédito comercial, al fondeador del capital semilla, el efecto de replicabilidad puede aumentar por disposición de recursos.

.....

Anexos

Anexo No. 1 Fotografías de plantaciones realizadas por el proyecto

Anexo No. 2 Personas entrevistadas y documentos revisados

Anexo No. 1

Fotografías de plantaciones realizadas por el proyecto



Plantación de Eucaliptus pellita, edad 16 meses, alturas 2-3 mts., terrenos a 350 mts. s.n.m.



Plantación de Gmelina arborea, edad 16 meses, alturas 3 - 4 mts.; terrenos a 350 mts. s.n.m. Formación defectuosa. Al fondo plantación de Eucalyptus pellita.

Anexo No. 2

Personas Entrevistadas y Documentos Revisados

Entrevistas:

1. Hugo Mendieta, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Coordinador de la Cadena Forestal.
2. José Iván Lozano, Ingeniero Forestal. Secretaría de Agricultura, G. Y M.A.
3. Jorge Franco, Jefe Unidad de Crédito y Cartera. Instituto Financiero de Casanare – IFC .
4. Aura Rocío Pérez. Asesora Jurídica del IFC .

Documentos revisados:

1. Plan de Desarrollo del Departamento de Casanare 2004 – 2007 .
2. Cadena Forestal. Futuro para sembrar hoy. Establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales. 2004
3. Convenio Interadministrativo Gobernación de Casanare - Instituto Financiero de Casanare.
4. Proyecto Forestal del Casanare. Recorrido predios Zona Sur. 2005
5. Informe de Gestión a septiembre de 2005
6. Instituto Financiero de Casanare. Portafolio de Servicios. Plegable.