

Presencia Creciente del Estado: Pasos Inmediatos para Intervenciones de Tipo Empresarial en Zonas Rurales en Áreas de Conflicto

Ashley Asdal

Después de un período prolongado de conflicto, los estados deben movilizarse rápidamente para restablecer la presencia y la credibilidad del gobierno, particularmente en áreas que tradicionalmente han carecido de acceso a los servicios estatales. A manera de estudio de caso, se examinó el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM), una estrategia piloto de Colombia entre 2007 y 2010, en particular su programa de intervención inmediata de tipo empresarial en zonas rurales, llamado “Progreso”. El éxito relativo de Progreso provino de su compromiso para facilitar tanto la demanda como la oferta de servicios públicos: la demanda, al apoyar el crecimiento de organizaciones de productores que requieren servicios estatales, y la oferta, al fortalecer las capacidades de actores locales con quienes los servicios estatales pueden interactuar.

Mensajes claves

- Después de un evento traumático, y especialmente después de un período de conflicto, los gobiernos deben hacer presencia y prestar servicios cuanto antes, como parte de un plan sostenido a largo plazo.
- La intervención inmediata con un enfoque de mercado parece ser una estrategia eficaz y sostenible para facilitar la entrada de servicios públicos y privados, y puede ayudar a aumentar la seguridad al consolidarse la presencia del gobierno.
- Progreso puede ser un modelo útil, ya que el programa fortaleció los vínculos, no solo a lo largo de las cadenas de suministro, sino también con y entre las instituciones gubernamentales que sirven a dichas cadenas.

Contexto estratégico

Colombia ha padecido muchos años de conflicto armado continuo, y tradicionalmente ha luchado por mantener el control estatal de todo su territorio. Uno de estos campos de batalla fue La Macarena, una fortaleza tradicional de los grupos armados ilegales y un centro de producción ilícita. La región se encuentra aislada de muchos servicios, como el de transporte, de mercados, y no hay presencia del gobierno nacional.

En el 2007, el gobierno colombiano aplicó un enfoque piloto en la zona de La Macarena, que combinó componentes militares, policiales y civiles para consolidar la presencia estatal. Este enfoque, el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM), promovió la recuperación militar y social del territorio, mientras trajo servicios e instituciones nacionales estatales a los municipios locales.

Casi inmediatamente después de que cesaron las operaciones de combate, el PCIM utilizó una respuesta civil de rápido impacto para cerrar la brecha de gobernanza entre el estado de derecho insurgente de facto que había predominado antes de las operaciones militares, y la llegada de instituciones estatales permanentes. Con ese fin, el PCIM se centró en aumentar la percepción de la población respecto a la legitimidad del Estado.

El programa Progreso para el desarrollo agroempresarial siguió el mismo modelo de respuesta civil para obtener resultados a corto plazo. Aunque se hizo énfasis en el despliegue rápido de recursos para ganar “los corazones y

las mentes” de la población, el programa fue sólido y sostenible, generó muchas iniciativas rentables, e inició el fortalecimiento de las instituciones locales.

“Estamos actuando a corto plazo, con una visión a largo plazo”.

Miguel Reabold,
Director de USAID-OTI, Bogotá

Modelo de Intervención de Tipo Empresarial en Zonas Rurales

El modelo Progreso para la intervención inmediata de tipo empresarial en zonas rurales buscó abordar las necesidades, tanto de pequeñas empresas rurales como de las instituciones estatales que las apoyan. El programa se dividió en cuatro fases: preejecución, ejecución, fortalecimiento e institucionalización.

Preejecución

- **Caracterización territorial:** Completar una rápida encuesta en el sitio para adaptar mejor la respuesta a las condiciones locales.
- **Definición del enfoque del trabajo:** Comunicar claramente la finalidad de la intervención a todos los interesados, teniendo en cuenta factores económicos, sociales y gubernamentales que quizás tengan un impacto para el éxito.
- **Formación de equipos:** Planear con base en 3–4 personas de apoyo por municipio. El típico equipo Progreso está compuesto de un agente de extensión agrícola, un gestor agroempresarial, un asistente técnico (para

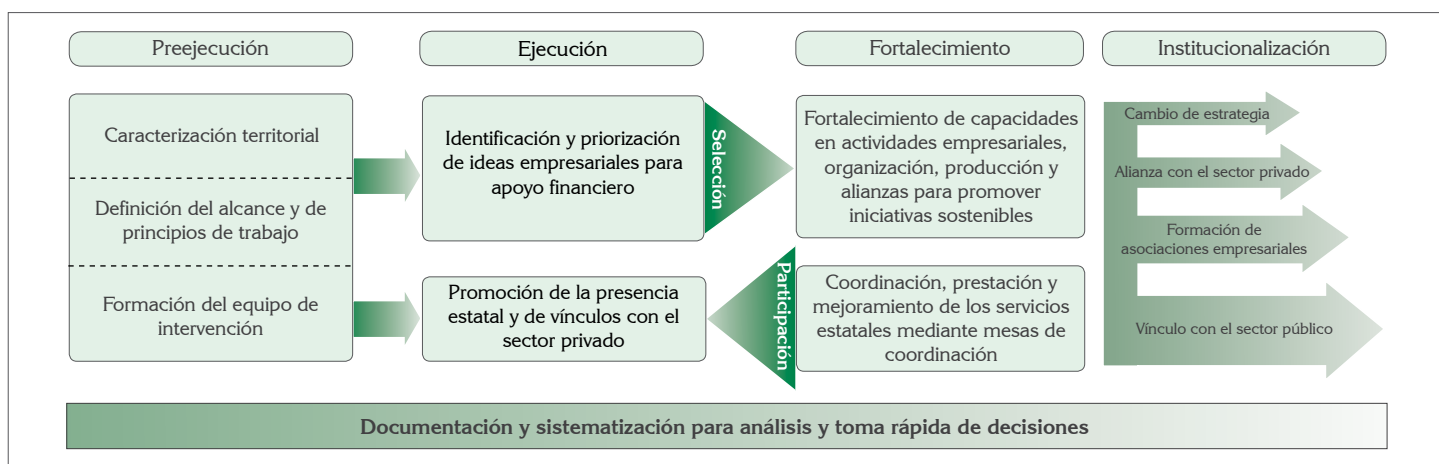


Figura 1. Modelo de intervención agroempresarial (desarrollado por la autora).

Metas de la intervención rápida

1. Promover la confianza en el gobierno nacional, al igual que la legitimidad del mismo.
2. Generar ingresos y estimular la economía local lícita.
3. Fortalecer organizaciones y capacidades empresariales.
4. Aumentar el capital social.
5. Vincular la economía legal a los mercados locales y regionales.

asesorar en procesamiento y valor agregado) y, a veces, promotores socios vinculados a otras instituciones del gobierno.

Ejecución

- **Priorización y financiamiento:** Los agentes de extensión, quienes manejan esta fase, buscan organizaciones existentes y, junto con los residentes locales, elaboran propuestas empresariales que luego son presentadas ante un comité de financiamiento de programas. El comité autoriza una ronda de financiamiento para capitalización en especie (no en dinero en efectivo). Las subvenciones en especie requieren de una mayor participación del sector privado: se espera que los negocios financiados por el comité inviertan sus propios recursos en el proyecto, y busquen otro financiamiento local.
- **Promoción de la presencia estatal:** Los actores locales del programa contactan a las instituciones gubernamentales para involucrarlas en el proceso lo antes posible. La creación de un espacio para la comunicación desde el principio permite la generación del conocimiento colectivo y mejora la prestación de servicios a nivel local. Las organizaciones de productores también se vinculan con los servicios locales para obtener financiamiento o apoyo para sus proyectos. Posteriormente, las mesas de

coordinación interinstitucional formales facilitan los vínculos entre los interesados directos.¹

Fortalecimiento

- **Fortalecimiento de iniciativas empresariales:** Los gestores agroempresariales proveen servicios de fortalecimiento empresarial a organizaciones elegidas y las ayudan a aumentar su sostenibilidad mediante la creación de fondos de capitalización. Al mismo tiempo, los asistentes técnicos ofrecen asesoría especializada a grupos de productores.²
- **Instituciones estatales:** Las reuniones periódicas de las mesas de coordinación propician la comunicación entre actores locales de desarrollo, coordinadores del programa, el gobierno local y las organizaciones de productores. Estas mesas facilitan el programa de intervención rápida al capacitar a las instituciones locales en técnicas basadas en el mercado.

Institucionalización

La prestación de servicios de parte de Progreso termina en la medida en que se estabilizan las organizaciones, o al finalizar el programa.

En la medida en que va terminando el apoyo del programa, algunas organizaciones fracasarán, otras podrán sostenerse por sí mismas debido a los vínculos sólidos con el mercado, muchas empezarán a formar organizaciones o

1. La finalidad de una mesa redonda de coordinación es definir las demandas locales de servicios agrícolas y de desarrollo rural, y promover su resolución por las entidades responsables.
2. Los fondos de capitalización, recomendados a los productores por los promotores agroempresariales, son acuerdos formales que mejoran la sostenibilidad empresarial al requerir que las organizaciones reinviertan cierto porcentaje de sus ingresos brutos nuevamente en sus negocios.

asociaciones empresariales de segundo orden y muchas otras permanecerán vinculadas al sector público para apoyo continuo. Teniendo en cuenta los cimientos puestos por funcionarios del programa en etapas anteriores, se espera ver la institucionalización gradual de negocios y fortalecimiento organizacional, la presencia estatal a largo plazo y vínculos sólidos entre los sectores público y privado.

Aplicación y resultados

La Oficina de Iniciativas de Transición (OTI) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del contratista del gobierno estadounidense CREA/Colombia y con el apoyo técnico del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), ejecutó Progreso, un programa de respuesta inmediata para el desarrollo empresarial rural en la región de La Macarena en el departamento del Meta. Comenzó a finales del 2007, implementándose paralelamente a la iniciativa PCIM, liderada por los militares colombianos, e involucrando parte del esfuerzo civil inicial.

Respuesta rápida

Para entregar los materiales de la subvención, el programa tardó cerca de 3 meses desde su llegada al área hasta la identificación de proyectos, un período de tiempo extremadamente corto para este tipo de proyecto. En la medida en que se desarrollaba el programa, los agentes de extensión seleccionaron nuevos proyectos para financiamiento y apoyo. Aunque el programa tenía metas explícitas a corto plazo, su visión de crear negocios sostenibles había sido diseñada para tener un impacto a más largo plazo.

En las situaciones que requieren intervenciones de emergencia, es probable que no existan instituciones estatales en el área o que éstas sean débiles. Progreso establece organizaciones de productores más fuertes, dando a los proveedores de servicios una población más visible con qué trabajar. De esta forma, el

Estudio de caso: Una asociación de apicultores

En el año 2008, Agroapícola del Ariari, en ese entonces una asociación de apicultores que se había establecido hacía 8 años, se convirtió en el primer proyecto aprobado por Progreso en el municipio de Puerto Rico, departamento del Meta, Colombia. En ese momento, Agroapícola estaba conformada por un grupo de 22 familias, pero su composición cambió con el transcurso del tiempo, ya que algunas familias estaban más comprometidas que otras. Hoy, 13 de los fundadores continúan con la asociación, y se han asociado 12 familias nuevas. El grupo aprovechó una subvención de US\$24,800 de Progreso, y sus miembros invirtieron cerca de US\$1,400 de su propio dinero. Después de recibir, no solo apoyo financiero de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), Acción Social y Progreso, sino también consultorías en asuntos comerciales, los socios de Agroapícola aprendieron cómo crear un fondo de capitalización, trabajaron en el fortalecimiento institucional y se centraron en mejorar su participación en las cadenas locales de distribución. Es más, el negocio ahora cultiva sus propias frutas para empacar con su producto original —miel— creando así valor agregado. Hoy día, Agroapícola reporta un nivel excelente de producción y vende sus productos bajo el nombre “Ricura Natural” en el propio municipio de Puerto Rico, así como en Granada, Villavicencio y Bogotá.

programa puede facilitar la llegada del Estado al reducir los costos de transacción de entrar en el área.

Personal

El liderazgo del programa fue asumido por personal del contratista, a menudo sin una importante participación día a día de las autoridades locales colombianas. El comité financiero estaba compuesto del jefe de cada órgano que patrocinaba el proyecto: USAID-OTI, USAID-Desarrollo Alternativo, PCIM y CREA. El contratista escogió los agentes del programa, que fueron contratados principalmente del departamento en el cual se implementó el programa. Estos agentes vivieron y trabajaron tiempo completo en los municipios, y recibieron capacitación para complementar sus conocimientos y habilidades existentes. Sin embargo, para posible detrimento del programa, la tasa de recambio entre los agentes locales del programa fue bastante elevada; su tiempo promedio en el trabajo fue de aproximadamente un año.

Intervención

- **Financiamiento de proyectos:** El valor promedio de una subvención de Progreso, dada como una donación en especie, fue de US\$26,575. *Estas subvenciones de relativamente alto valor proporcionaban a los interesados directos equipos y recursos de capital apropiados.* Además, al proporcionar solo contribuciones en especie, Progreso pudo controlar lo que se adquiriría con los fondos del programa, y exigió un alto nivel de participación de los socios del sector privado. Un factor importante: el valor promedio total de la subvención por organización productora fue de US\$46,212, lo que significa que los gobiernos locales y las comunidades aportaron casi la mitad del dinero de la subvención. Para un negocio de

tamaño promedio con 42 familias, esto equivale a US\$1,100 por familia.

- **Agentes de extensión:** Después de la aprobación del proyecto, los agentes de extensión garantizaron la entrega de los productos, midieron el impacto del programa y reclutaron nuevos proyectos. Asimismo se enfocaron en apoyar los proyectos ubicados en *zonas seguras*, presentados por *grupos ya existentes*, con un *único producto* que los miembros *ya sabían cómo elaborar*, para asegurar que el programa avanzara a un ritmo rápido.
- **Apoyo a los negocios:** Los gestores agroempresariales fueron, para iniciar, los responsables de brindar apoyo continuo a los negocios inscritos en el programa Progreso. El trabajo de tiempo completo de los gestores agroempresariales consistió en viajar dentro de sus áreas asignadas, trabajar con las empresas y promover la importancia de habilidades y servicios de desarrollo empresarial. A comienzos del programa, ellos hicieron énfasis en el *conocimiento de las cadenas de distribución y los mercados, la comercialización de productos y la creación de fondos de capitalización*. Posteriormente ayudaron a *solucionar problemas*, llevaron a los productores en giras de mercado, y los ayudaron a *formar vínculos con instituciones estatales*.

Retos

- **Momento de la intervención:** La intervención empezó después de una erradicación en gran escala de cultivos ilícitos y una campaña militar. Otros programas de respuesta rápida tuvieron que proteger la seguridad alimentaria y garantizar la seguridad antes de que Progreso empezara a funcionar.
- **Inseguridad:** Los esfuerzos iniciales de intervención estaban restringidos a zonas

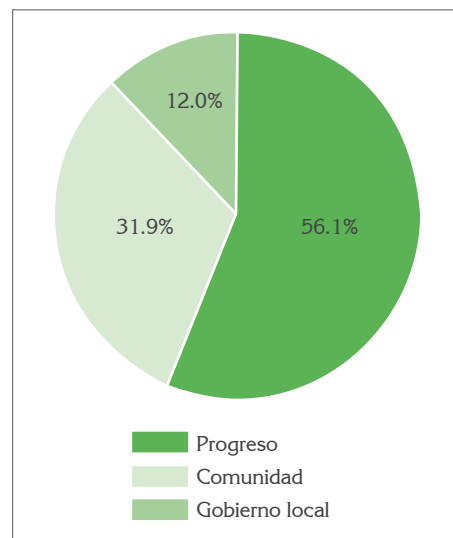


Figura 2. Fuentes de apoyo del programa. Informe de cofinanciación de septiembre, CREA/Colombia, 2010.

urbanas debido a las deficientes condiciones de seguridad en zonas rurales.

- **Distancia de los mercados:** La región de La Macarena se encuentra aislada de los mercados nacionales, con una deficiente seguridad en las carreteras; gran parte del acceso es por vía aérea o fluvial, lo que ocasiona problemas para el transporte de productos y para las conexiones en la cadena de distribución.
- **Capital social:** El PCIM trabajó paralelamente en la construcción de capital social en una región que presentaba una fuerte cultura de ilegalidad y desconfianza. Este aspecto hizo que el fortalecimiento organizacional fuera un componente clave de la intervención.
- **Conocimiento respecto a los servicios estatales disponibles:** Aunque existen muchos programas a nivel nacional que ofrecen apoyo a los productores rurales, el conocimiento de estos programas y cómo tener acceso a ellos era limitado. Futuras intervenciones deben incorporar una sección de fortalecimiento de capacidades que aborde este problema.
- **Recambio de actores locales del programa:** La brevedad del tiempo promedio de trabajo (un año) afectó negativamente la continuidad en la prestación de servicios. Esto podría ser indicador de un número de problemas más serios, ya sea en cuanto a la capacidad individual, al entorno local o al propio programa, y debe ser documentado más cuidadosamente.
- **Sostenibilidad de los negocios:** La primera ronda de la intervención no incluía fondos de capitalización de reinversión en los negocios. Estos fondos deben incorporarse desde el principio.
- **Sostenibilidad de los servicios estatales:** Organismos externos financiaron y lideraron

el programa Progreso. La escasa participación del gobierno colombiano presagia problemas para los organismos colombianos que trabajan independientemente para proveer el mismo nivel de los servicios, una vez que se cierre el programa. Con mejores condiciones de seguridad, los grupos de productores seguirán exigiendo más y mejores servicios del gobierno, el cual debe seguir buscando soluciones sostenibles.

Resultados a nivel empresarial

Hasta octubre del 2010, Progreso había financiado 166 proyectos y ayudado directamente a casi 7,000 familias. Casi el 50% de estos proyectos los habían organizado ellos mismos en asociaciones comerciales locales, aunque no todos los proyectos incluidos han dejado de recibir apoyo en cuanto a fortalecimiento de la capacidad empresarial. Menos del 5% de los proyectos fracasaron, y el 30% de los proyectos financiados operaban sin ayuda de Progreso. Cerca del 23% de los proyectos habían obtenido financiación de otros programas gubernamentales, además del apoyo de Progreso, por ejemplo financiamiento del banco de desarrollo rural, o cursos de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Legitimidad del gobierno

Muchas empresas que participaron en Progreso ahora tienen acceso a otros programas gubernamentales, y hasta han competido exitosamente por financiamiento a nivel nacional. En abril del 2009, una encuesta realizada en la zona por USAID reveló un nivel de confianza ciudadana del 60%, cifra bastante alta que puede estar relacionada con el éxito de Progreso, aunque es necesario realizar evaluaciones adicionales para confirmar las causas. Las mesas de coordinación a nivel local y departamental también parecen haber tenido éxito en las etapas preliminares, y ameritan estudio adicional para determinar si continuarán siendo eficaces cuando se amplíen a mayor escala.

Mientras el gobierno proporcionó servicios empresariales en el caso de Progreso, en programas futuros éstos deben ser proporcionados por el actor más capacitado en el área, ya sea del sector público o privado. Hasta Progreso utilizó un contratista para administrar los servicios. Otro ejemplo es el Programa Afghani

Resultados del PCIM (marzo-mayo del 2010). CREA/Colombia.

Resultado	Número de negocios	Porcentaje del total
Proyectos que no tuvieron éxito o que fueron interrumpidos	6	4%
Empresas autosuficientes, con fuertes vínculos con las cadenas de valor	50	30%
Formación de asociaciones empresariales	81	49%
Proyectos vinculados con otros programas del sector público	38	23%

Recomendaciones en cuanto a políticas

Para el PCIM

- Seguir promoviendo el intercambio y la cooperación interinstitucional, asegurando un liderazgo a nivel local para los esfuerzos de coordinación.
- Agregar servicios formales de fortalecimiento de capacidades a las responsabilidades de los gestores agroempresariales, para que ayuden a las organizaciones a que aprendan cómo acceder a los servicios estatales y soliciten financiación por medio de subvenciones.
- Explorar maneras para lograr que el modelo básico sea más autosuficiente y sostenible.

Para futuros programas de intervención inmediata de tipo agroempresarial

- Asegurar la seguridad y la participación del gobierno anfitrión antes de su implementación.
- Enfocar el programa en cadenas de valor específicas. Esto vincula a los agricultores a las cadenas y facilita las asociaciones entre grupos de agricultores, haciendo que la prestación de servicios sea más sencilla.
- Proveer subvenciones en especie, y a niveles apropiados de financiamiento, para permitir a los productores alcanzar economías de escala.
- La rapidez es fundamental para el éxito —hay que trabajar con los grupos existentes y con los productos que ellos ya saben elaborar.
- Promover vínculos entre instituciones estatales y los grupos de productores apoyados por el programa para asegurar la sostenibilidad después de concluir el programa.
- Ser flexibles.

para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (SMEDP), que trabajó para desarrollar un sector de servicios de desarrollo para la empresa privada en asociación con el gobierno, ya que se consideraba que los actores del sector privado eran más eficientes que sus contrapartes del sector público. Por consiguiente, es posible que Progreso o su sucesor quieran explorar el potencial de los comprobantes de servicio patrocinados por el gobierno, para acercarse a un modelo de alianza público-privada para la prestación de servicios.

Sostenibilidad

El programa Progreso no se diseñó para ser un proveedor a largo plazo de servicios gubernamentales, y sin una programación y financiamiento de seguimiento, no continuarán las ganancias que se han obtenido al fortalecer la economía local. Sin embargo, USAID y otros donantes internacionales han asignado apoyo de seguimiento mediante programas similares patrocinados por el gobierno colombiano, tales como Planes de Transición y Oportunidades Rurales. Algunos de los proyectos patrocinados por Progreso han obtenido financiamiento

posterior mediante convocatorias nacionales ante entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Planes futuros

El programa piloto del PCIM se está ampliando a través de cinco corredores de seguridad en el 2011, a través del Plan Nacional de Consolidación de Colombia.

Lectura adicional

Ferris, S.; Best, R.; Lundy, M.; Ostertag, C.; Gottret, M.V.; Wandschneider, T. 2006. Strategic Paper: A participatory and area-based approach to rural agroenterprise development. Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), Cali, Colombia. CIAT Rural Agroenterprise Development. Good practice guide no. 1. 44 p. [Disponible también en http://webapp.ciat.cgiar.org/agroempresas/pdf/strategy_paper/complete_paper.pdf]

Para más información

Ashley Asdal fue investigadora visitante en el Programa de Análisis de Políticas (DAPA) del CIAT en julio del 2010, y recientemente terminó su Maestría en Política Pública en Harvard Kennedy School en Cambridge, Massachusetts. Ashley_Asdal@hks11.harvard.edu

Mark Lundy es investigador superior del Programa de DAPA. m.lundy@cgiar.org

Jhon Jairo Hurtado es investigador del Programa de DAPA. j.hurtado@cgiar.org