

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

COLOMBIA

**MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y CONSOLIDACIÓN
EMPRESARIAL DE PEQUEÑOS PRODUCTORES PARA LA SUSTITUCION DE
CULTIVOS ILICITOS
(CO-M1089)**

MEMORANDO DE DONANTES

Este documento fue preparado por el equipo de Proyecto integrado por: Alejandro Pardo (MIF/AMC, team leader); Martha Lucia Muñoz (MIF/CCO, team co-leader); Aránzazu Ruiz (MIF/AMC), Carlos Guiza (MIF/AMC), Tatiana Herrera (MIF/CCO), Héctor Castello (MIF/CAR), Natalia Laguyas (MIF/AMC), Carla Bueso (MIF/DEU), Laila Choe (MIF/KSC) y Anne Marie Lauschus (LEG/NSG).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

(CO-M1089): Incremento en competitividad y consolidación de negocios de pequeños productores para la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia

La producción de cultivos ilícitos de droga es hoy reconocida como uno de los principales factores de desestabilización para el desarrollo económico y social de América Latina. En el caso de Colombia, los programas gubernamentales para erradicar la producción de cultivos ilícitos de la última década, han enfatizado medidas coercitivas y subsidios, con una clara dependencia de la dotación continua de recursos fiscales. Desde el 2008, el FOMIN ha desarrollado un proyecto piloto para probar un incentivo de mercado para la sustitución de los cultivos ilegales en Colombia (CO-M1025). De acuerdo con la evaluación de impacto del piloto realizada por OVE-BID, ha quedado validado el éxito de un método basado en el desarrollo de vínculos directos con mercados de alto valor, permitiendo para una muestra inicial de 3,000 pequeños productores obtener rendimientos considerablemente más altos en cultivos lícitos que en cultivos ilícitos. El piloto empleó una estrategia de vinculación directa con mercados de alto valor consistente en (i) la venta directa grandes cadenas de hipermercados como *Carrefour* y *Almacenes Éxito*, y a clientes de exportación de mayor escala como *Illi Caffé* y *Mori*; (ii) la certificación de la calidad de los productos y el desarrollo de productos de calidad *premium* (cacao y café *premium*, chocolate *gourmet*, palmito en conserva, y miel multiflores); y (iii) la explotación del concepto de marca en el mercado de *Productos para la Paz*.

Este proyecto tiene por *objetivo* afinar y llevar a una escala suficiente - de 10,000 pequeños agricultores en 16 regiones de alta pobreza seleccionadas - este método de sustitución de cultivos ilícitos basado en ofrecer incentivos de mercado, , para su posterior aplicación más generalizada por el Gobierno en el marco de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos. Estas regiones han sido seleccionadas entre las definidas por el gobierno como *zonas de consolidación*, en las que se dan condiciones de estabilidad, seguridad, y recuperación de la actividad económica y en las que el gobierno reconoce el valor que ha tenido el trabajo de UNODC como *honest-broker*. La propuesta está basada en las lecciones aprendidas por FOMIN en escalamiento que señalan la pertinencia de una participación de FOMIN en fase de acompañamiento para la adecuación de los modelos y la adaptación institucional necesaria para la aplicación de los modelos a escala: (i) las experiencias del programa Intra21 con la International Youth Foundation (IYF), (ii) la experiencia de FOMIN en el desarrollo de la industria de micro-finanzas, acompañando el proceso de adaptación institucional y formalización, y (iii) los procesos de escalamiento más emblemáticos de la cartera DEL en términos de su expansión geográfica, los de Rafaela y Córdoba (Argentina).

El proyecto responde a una serie de oportunidades: (i) desde una perspectiva de mercado, se ha constatado la existencia de una demanda insatisfecha en los canales de comercialización ya establecidos para la diversificación de productos y un considerable aumento en ventas; (ii) desde una perspectiva de políticas, el Gobierno ha lanzado una iniciativa interministerial para una planificación y gestión de políticas más integradas en las regiones de consolidación concernidas; (iii) desde una perspectiva técnica, la evaluación de impacto del piloto muestra resultados significativamente positivos en los rendimientos obtenidos por la población tratada, así como un impacto correlativamente mayor entre los productores de menor escala, condición propicia para el escalamiento con éxito del proyecto hacia productores de menores ingresos. El *objetivo de conocimiento* del proyecto es documentar la eficacia de un modelo adaptado y escalado de incentivos de mercado para la sustitución de cultivos ilícitos. Los principales

indicadores de efectividad del proyecto son los siguientes: (i) al menos 20% incremento promedio en ingreso por ventas para cada producto comercializado; (ii) un 20% de incremento promedio en empleo en granjas participantes; y (iii) un 45% de incremento en hectáreas de superficie dedicadas a la producción de cultivos legales.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	6
I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	1
II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	8
III. COSTO Y FINANCIAMIENTO	12
IV. AGENCIA EJECUTORA Y MECANISMO DE EJECUCIÓN	13
V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	15
VI. BENEFICIOS Y RIESGOS	18
VII. ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL	19

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AE	Agencia Ejecutora
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CESI	Comité de Impacto Ambiental y Social
CC	Comité Coordinador
DA	Desarrollo Alternativo
DEL	Desarrollo Económico Local
DNA	Diagnóstico de Necesidades de la Agencia Ejecutora
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GDC	Gobierno de Colombia
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
MIPYMEs	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
RO	Reglamento Operativo
POA	Plan Operativo Anual
PSR	Informes de Avance del Proyecto
UE	Unidad Ejecutora del Proyecto
UE	Unidad Ejecutora
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**MEJORAMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD Y CONSOLIDACIÓN EMPRESARIAL
DE PEQUEÑOS PRODUCTORES PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS
ILÍCITOS (CO-M1089)**

RESUMEN EJECUTIVO

País Beneficiario: Colombia.

Agencia ejecutora: La Organización de las Naciones Unidas, a través de UNODC.

Beneficiarios: 150 organizaciones que agrupan 10.000 familias de pequeños productores ubicados en 16 zonas de Colombia afectadas por la producción ilegal de droga y con una alta incidencia de pobreza. Los 10,000 productores que anteriormente sembraban cultivos ilícitos están comprometidos a colaborar con el Gobierno de Colombia y cambiar hacia la producción legal. La mayoría de los beneficiarios seleccionados muestran alta incidencia de pobreza y demuestran diversos niveles de acceso a mercados de alto valor.

Financiamiento:	FOMIN (no rembolsable):	US\$ 2,000,000.00 (24%)
	Contraparte Local:	<u>US\$ 6,172,000.00 (76%)</u>
	TOTAL:	US\$ 8,172,000.00 (100%)

Objetivos: El *fin* de este proyecto es contribuir a consolidar un cambio de vocación productiva territorial en 16 regiones de Colombia mediante la provisión de incentivos reales de mercado complementarios a las políticas gubernamentales de sustitución de cultivos ilícitos.

El *propósito* es afinar y llevar a una escala suficiente en 16 regiones de Colombia, un método probado para la sustitución de cultivos ilícitos, basado en asistencia técnica y mejora del clima de negocio para la vinculación de pequeños productores con mercados de alto valor, para su posterior aplicación más generalizada por el Gobierno en el marco de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos.

El proyecto se estructura en *cuatro componentes*: (i) acuerdos públicos-privados para la consolidación territorial en las regiones intervenidas; (ii) desarrollo de negocios en mercados de alto valor (iii) asociatividad y estructura de bienes colectivos; (iv) generación de conocimiento sobre los procesos de escalamiento y difusión del modelo para incidir en la política pública.

Calendario de ejecución:	Ejecución:	36 meses
	Desembolso:	42 meses

|

Condiciones contractuales especiales:	Serán condiciones previas para el primer desembolso las siguientes: a) La firma de los acuerdos de cofinanciación con las diferentes empresas involucradas, b) Que se haya seleccionado el coordinador del proyecto, c) Presentación a satisfacción del Banco de la evidencia de que el OE haya aprobado y puesto en vigencia el Reglamento Operativo d) Que se haya constituido el Comité Coordinador y e) Que haya sido presentado al Banco el Plan Operativo Anual del proyecto para su aprobación.
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna.
Revisión social y ambiental:	ESG revisó el perfil del proyecto en la sesión de la semana 39-14 del 4 de Octubre de 2012, clasificándolo como C con las siguientes recomendaciones: i) un acuerdo interinstitucional con comunidades de productores, dada la posible presencia paramilitar y de guerrillas; ii) implementación de sistemas de comunicación bilingüe y/o intercultural y iii) un plan de transición de cultivos para pequeños productores. El proyecto ha incorporado estas sugerencias mediante la selección de regiones que están incluidas dentro de regiones de consolidación del Departamento de Prosperidad Social (DPS). Estas regiones se definen precisamente por la ausencia de situación de conflicto activo (paramilitares y guerrilla) y precisamente por el desarrollo, liderada por el gobierno, de acuerdos interinstitucionales en el marco de o procesos de consolidación. Adicionalmente el proyecto contempla el desarrollo de acuerdos público-privados con las organizaciones de productores. En caso de necesidad, se realizará la adaptación cultural y de lenguaje de los manuales y materiales de conocimiento. Asimismo, se proponen diferentes niveles de intervención para garantizar la sostenibilidad en el proceso de transición de cultivos ilícitos y lícitos, teniendo en cuenta la experiencia, intereses y grado de desarrollo de los grupos de pequeños agricultores.
Coordinación con otros donantes:	UNODC trabaja conjuntamente con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Fondo de financiamiento para el sector agrícola (FINAGRO), la Unidad de Consolidación de Gobierno, la secretaría Técnica de la Vicepresidencia para la Prevención del Reclutamiento de Niños, la Fundación Carrefour y las compañías petrolíferas OXY y Pacific Rubiales.

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

A. La erradicación de los cultivos ilícitos en América Latina, una cuestión de rentabilidad en el largo plazo.

- 1.1. La producción de cultivos ilícitos y el comercio de la droga son factores reconocidos hoy como principales factores de desestabilización para el desarrollo económico y social de América Latina.¹ En el año 2000, Colombia fue declarado el principal país exportador de cocaína, abarcando el 70% de la producción mundial.² Desde entonces, el Gobierno de Colombia, respaldado fundamentalmente por el Gobierno de los Estados Unidos y la Unión Europea, ha incrementado sus esfuerzos a través de los programas gubernamentales para erradicar la producción de cultivos ilícitos y droga, enfatizado medidas coercitivas y subsidios caracterizados por una clara dependencia de la dotación continua de recursos fiscales y cooperación internacional.³ La legislación colombiana ha acompañado este proceso emitiendo leyes que castigan directamente a las personas (física o jurídica) relacionadas con algún nivel dentro de la cadena de valor de la producción y comercialización de coca. Por otra parte, varias investigaciones han venido demostrando que los programas de desarrollo alternativo han sido efectivos en el apoyo a los pequeños productores en la transición de los cultivos ilícitos a los cultivos lícitos.⁴
- 1.2. En efecto, los programas de desarrollo alternativo y el esfuerzo legislativo para reducir las áreas de cultivos ilícitos de Colombia gozan hoy día de relevancia y reconocimiento internacional con base a los resultados que han obtenido. De acuerdo con el monitoreo de cultivos de coca, realizado durante 2011 en el marco del Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el año 2000, el área sembrada con cultivos ilícitos en Colombia ascendía a 144.000 ha. Tras una década de implementación de programas y de esfuerzos legislativos contra cultivos ilícitos, esta superficie se redujo hasta un 57%, descendiendo hasta 62.000 ha en 2010. Sin embargo, si bien la tendencia global muestra una disminución sostenida entre 2007 y 2011, desde 2010 en adelante se ha identificado un cierto grado de estabilidad, debido a la compensación que ha supuesto el aumento de cultivos de coca en algunos departamentos.⁵

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, julio de 2012.

² El tráfico de las drogas es una gran preocupación por su correlación con las tasas de victimización por violencia y su relación con los grupos al margen de la ley.

³ En general, los programas del Gobierno de Colombia para erradicar la producción de drogas pueden clasificarse en dos tipos: erradicación involuntaria y erradicación voluntaria. Dentro de los primeros se incluyen: programas de vigilancia militar y policíaca, programas de rociado aéreo y de destrucción manual de la producción. Los programas de erradicación voluntaria incluyen programas de estipendios directos y transferencias de efectivo condicionadas vinculadas al cambio de cultivos y programas de apoyo directo a la producción.

⁴ Para una revisión completa de los programas de desarrollo alternativo en Colombia, ver “Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia”, Ricardo Vargas Mesa, Bogotá, Colombia. Septiembre 2010.

⁵ En efecto, a finales de 2011, la superficie cultivada de coca ascendía a 64.000 hectáreas (un 1,6% del total de la tierra cultivable en Colombia), mientras que a finales de 2010 había ascendido a 62.000 ha. Todavía no es posible determinar si se corresponde con una ruptura efectiva en la tendencia a la reducción de la última década.

- 1.3. Las estadísticas sobre el comportamiento de los cultivos ilícitos en Colombia aportan evidencia empírica sobre las dificultades que todavía atraviesa este país en su lucha para erradicar la producción de cocaína en el largo plazo. En definitiva, a pesar de los grandes esfuerzos en materia legislativa y programas de sustitución de cultivos ilícitos, cerca de 100.000 familias en Colombia dependen todavía de la producción ilícita para su subsistencia económica.⁶
- 1.4. Sin embargo, dada las características de distorsión de los mercados asociados a los cultivos ilícitos⁷ y la baja rentabilidad que ha mostrado esta actividad para los pequeños productores⁸, actualmente se considera que los cultivos legales tales como el café, el cacao, la caña de azúcar y la palma de aceite, pueden llegar a ser más rentables, en condiciones normales de mercado, y generar mayores ingresos para los pequeños productores de forma sostenible. La principal cuestión subyacente es que la mayoría de los pequeños productores de las regiones productoras de sustitución de cultivos ilícitos no cuenta con la suficiente capacidad de negocio y diferenciación de productos y el clima de negocio no es todavía propicio para responder a los incentivos de mercado a fin de lograr un cambio significativo de la vocación territorial hacia los cultivos legales y su consolidación territorial. Finalmente, la aplicación de subsidios fiscales y estipendios, si bien son importantes, no constituyen por sí mismos medidas incentivadoras de negocio para erradicar la producción de drogas ilegales en el largo plazo.
- 1.5. Este escenario genera una falla de mercado en el largo plazo, que el gobierno se esfuerza por abordar sin contar con la experiencia necesaria para obtener un acceso eficaz a los mercados que permita competir en condiciones de verdadera rentabilidad a los productos de desarrollo alternativo. En este contexto, fortalecer las estructuras productivas en las áreas de cultivos alternativos se presenta como una necesidad imperante.

B. El proyecto piloto "*Fortalecimiento Comercial y agroindustrial de grupos de productores de desarrollo alternativo*" (ATN/ME-10392-CO)

- 1.6. Desde el 2008, el FOMIN, con la colaboración de UNODC, ha sometido a prueba la eficacia de un incentivo de mercado para la sustitución de los cultivos ilegales en Colombia. El programa piloto permitió validar con éxito un método basado en vínculos directos de desarrollo con mercados de alto valor, permitiendo, para una muestra inicial

⁶ Con un número indeterminado de personas vinculadas a los procesos de cosecha y transformación.

⁷ En el mercado de la cocaína, los agricultores se apropian de una margen de ganancia mínimo (1.5%). Lo mayores márgenes de ganancia son para los traficantes internacionales y los *dealers* en EEUU. World Drug Report 2011. Estimaciones de la *US Office of National Drug Control Policy*.

⁸ El ingreso neto promedio por hectárea de coca para un cultivador que solo vende la hoja de coca rondan los US\$ 294 mensuales, lo cual muestra que la coca no genera ganancias extraordinarias a los pequeños productores agropecuarios en las regiones productoras, dado que estos ingresos se corresponden con los límites de pobreza. Los ingresos aumentan si involucran los procesos de transformación de hoja de coca a base de cocaína, pero permanecen relativamente bajos en el proceso de transformación de hoja de coca a pasta básica. En consecuencia, y a diferencia de años anteriores, cada vez menos productores agropecuarios procesan pasta básica, porque los costos de producción no compensan los ingresos netos obtenidos (los precios de las sustancias químicas tienen un peso importante en los costos de producción). Por su parte, el proceso de base de cocaína lo están asumiendo intermediarios con el fin de homogenizar el proceso de producción. Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, julio de 2012.

de aproximadamente 3,000 pequeños productores en zonas de riesgo, obtener altos rendimientos. El piloto empleó una estrategia de vinculación directa con mercados de alto valor consistente en (i) la venta directa a grandes cadenas de hipermercados como Carrefour y Almacenes Éxito, y a clientes de exportación de mayor escala como Illi Caffé y Mori; (ii) la certificación de la calidad de los productos y el desarrollo de productos de calidad premium (cacao y café premium, chocolate gourmet, palmito en conserva, y miel multiflores); y (iii) la explotación del concepto de marca en el mercado solidario de Productos para la Paz.⁹

- 1.7. La evaluación del impacto del piloto efectuada por la Oficina de Evaluación del Banco (BID-OVE)¹⁰, mostró una focalización adecuada y resultados significativos tanto a nivel institucional (asociaciones de productores) como a nivel económico (rentabilidad de las líneas productivas) en la población objetivo. En resumen, la evaluación confirmó que las organizaciones apoyadas por el FOMIN estaban localizadas en zonas de alta y mediana prevalencia de cultivos ilícitos. A nivel del desarrollo institucional, las estimaciones muestran un impacto positivo en las asociaciones productivas: comparadas con un grupo de control, las asociaciones de productores beneficiarias del piloto mostraron mayor probabilidad de cumplir con los requerimientos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para vender/exportar sus productos, mayores probabilidades de conseguir acuerdos de cooperación inter-institucional con otras organizaciones públicas y privadas, incluidos los trámites para lograr el acceso al financiamiento.
- 1.8. A nivel de las variables económicas, las estimaciones de la evaluación de impacto muestran que las organizaciones beneficiarias generaron más ingresos por ventas (entre 139 a 166 millones de pesos colombianos); tienen una más alta capacidad productiva medida en hectáreas (de entre 57 y 144 hectáreas); y poseen una más alta calidad de los productos medida como número de sellos de calidad sobre número de productos (entre 0.66 a 1.09 unidades), comparadas con las organización que no fueron beneficiadas por el proyecto. El estudio refleja, además, el creciente impacto del programa entre los productores de menor desarrollo institucional y productivo, mostrando una auténtica posibilidad de implantarlo con éxito en un contexto de ampliación a escala. Por medio de simulaciones también fue posible determinar que el impacto positivo del programa obedeció en gran parte a la complementariedad del programa del FOMIN con los programas del gobierno.

⁹ ATN/ME-10392-CO – Informe de terminación del proyecto - 2011

¹⁰ Working Paper Series: *Creating New Opportunities for Rural Producers: Impact Evaluation of a Pilot Program in Colombia* preparado por Sandra Rozo bajo la supervisión y coordinación de Yuri Soares y Verónica González Díez, y el apoyo de Carlos Morales (mimeo).

C. Retos y oportunidades para el proyecto

- 1.9. La oportunidad de escalamiento del proyecto piloto es respaldada por la existencia de una demanda insatisfecha de productos alternativos y una oferta potencial importante. Un reciente estudio de los mercados potenciales realizado en el ámbito del piloto ha revelado las oportunidades que ofrecen los mercados emergentes, tanto en términos de diversificación de productos como de la considerable expansión de ventas que ofrecen los canales de distribución ya establecidos. En la actualidad, existen cerca de 542 organizaciones de productores en Colombia con distintos niveles de desarrollo institucional y productivo¹¹ y que se enfrentan a la limitada capacidad de los programas del gobierno de desarrollar una estrategia basada en incentivos de mercado, que satisfaga la creciente demanda de productos de desarrollo alternativo y las lleve a su sostenibilidad económica. De las organizaciones de desarrollo alternativo apoyadas únicamente por el gobierno en los últimos siete años, sólo el 22% han alcanzado una rentabilidad económica. Además, a finales del año 2011, el gobierno colombiano definió 10 áreas geográficas estratégicas consideradas como las más afectadas por cultivos ilícitos, concentrando sus esfuerzos en la recuperación de dichos territorios. Estas regiones son conocidas como “zonas de consolidación”. En estas áreas, el gobierno está implementando una solución política coordinada para la sustitución de cultivos ilícitos que implica el fortalecimiento de asociaciones de productores legales y el apoyo a sus cultivos legales, proporcionando una sólida base institucional para el desarrollo económico regional. El contexto de política pública es una condición que contribuye a la ampliación y es una señal clara del compromiso del Gobierno de Colombia.¹²
- 1.10. El proyecto responde por tanto a tres oportunidades simultáneas. Desde una perspectiva técnica, la evaluación de impacto del proyecto piloto que sirve de base para el diseño de este proyecto, muestra resultados significativos positivos en los rendimientos obtenidos por la población tratada. El estudio refleja, además, un impacto correlativamente mayor entre los productores de menor escala, brindando así una expectativa positiva para el escalamiento con éxito del proyecto hacia los productores de menores ingresos. Desde una perspectiva de mercado, un estudio de mercado actualizado realizado en el marco del proyecto piloto revela la existencia de una demanda insatisfecha en los canales de comercialización ya establecidos tanto para la diversificación de productos como para un considerable aumento de las ventas. Estas perspectivas tan favorables se derivan del dinamismo del “mercado solidario” de Productos para la Paz en Colombia y por el interés manifiesto de los importadores de productos de calidad premium. Desde una perspectiva de políticas, la oportunidad de escalamiento es respaldada además por el Gobierno de Colombia, que ha lanzado una iniciativa interministerial para una planificación de políticas y una gestión pública más integradas en las zonas de consolidación en las que trabajará este proyecto. Ese paso es una condición propicia al escalamiento del proyecto y una señal clara del compromiso del Gobierno con el modelo probado.

¹¹ UNODC 2008. Informe de línea de base de las Asociaciones productivas.

¹² Fuente: *Plan Nacional de Consolidación. Departamento para la Prosperidad Social de Colombia, 2012.*

D. El problema

- 1.11. A pesar de estas oportunidades de mercado y de un entorno propicio para el escalamiento del proyecto, persiste el problema que la inmensa mayoría de los pequeños productores de las regiones productoras de cultivos ilícitos no cuenta con la suficiente capacidad de negocio y un clima de negocio propicio para responder a los incentivos de mercado a fin de lograr un cambio significativo de la vocación territorial hacia los cultivos legales y su consolidación territorial.
- 1.12. Existen diversas causas para este problema. En primer lugar, las estrategias aplicadas por el sector público en regiones afectadas por la producción ilegal, tales como medidas de refuerzo o programas de transferencia condicionadas de corte asistencial, no han sido eficaces a la hora de ayudar a los pequeños productores a abordar sus necesidades comerciales y las deficiencias del entorno de negocios (tales como la inseguridad en materia jurídica, los oligopolios en canales de comercio y la seguridad del transporte de los productos). En segundo lugar, la inmensa mayoría de pequeños productores de esas regiones enfrenta diversos obstáculos comerciales para obtener acceso a mercados de alto valor, limitándose su producción al abastecimiento a escala local y al autoconsumo. El desarrollo y la diferenciación de productos, el control de la calidad y los vínculos comerciales para ingresar a mercados de alto valor son, generalmente, limitados. En tercer lugar, los pequeños productores independientes se ven aislados y desconectados, con los comerciantes de mayor escala. Las organizaciones de pequeños agricultores son todavía débiles y no cuentan con capacidad para mejorar su poder de adquisición y negociación. Las iniciativas individuales para posicionar productos en el mercado tienden a fracasar, ante la incapacidad de alcanzar las economías de escala.

E. El proyecto

- 1.13. El programa busca transformar una experiencia piloto exitosa en un proceso de continua inclusión, consolidación y graduación de asociaciones de productores de productos de desarrollo alternativo de regiones anteriormente productoras de cultivos ilícitos. La estrategia consiste en el desarrollo de un proceso continuo en el que se apliquen medidas para extender el modelo de intervención a un mayor número de organizaciones que permita generar procesos de consolidación territorial y el desarrollo económico de las regiones de forma sostenible. De esta forma, se propone implementar un modelo probado de estrategia de acceso a mercados aplicada a productores de desarrollo alternativo, con dos adiciones: (i) un proceso de salida exitosa o graduación para aquellas organizaciones del primer piloto que han alcanzado estabilidad económica; y (ii) una estrategia de entrada a nuevas organizaciones, que las capacita y prepara para participar de las oportunidades que brinda el mercado.

- 1.14. Esta propuesta está basada en las lecciones aprendidas por el FOMIN en procesos de escalamiento de proyectos, que se derivan de las experiencias del programa Intra21 realizado en asociación estratégica con la International Youth Foundation (IYF), particularmente en Medellín (Colombia), Buenos Aires (Argentina), y Ceará (Brasil). En estos tres proyectos, una vez probados los modelos en fase piloto, el FOMIN estuvo presente acompañando con fondos de cooperación técnica los procesos de adopción y escalamiento de los modelos probados en fases pilotos, haciendo posible la adecuación de los modelos y la adaptación institucional necesaria para un trabajo a escala más amplia o al nivel de políticas. Específicamente en desarrollo económico local (DEL), algunos los procesos de escalamiento más emblemáticos de la cartera histórica del FOMIN, como los de Rafaela y Córdoba (Argentina), demostraron la efectividad del acompañamiento del FOMIN para la expansión a políticas territoriales más amplias de los modelos de DEL. Más allá del ámbito de Acceso a Mercados y Capacidades, la propuesta está también basada, en la experiencia de FOMIN en el área de micro-finanzas, en la que a partir de una serie de pilotos de prueba de desarrollo de nuevos productos y mercados, FOMIN ha acompañado un proceso de desarrollo de la industria, tanto con intervenciones de adaptación de los productos financieros como con intervenciones relacionadas con el proceso de desarrollo institucional, formalización, y el fortalecimiento del marco necesario para la aplicación a escala de los modelos.
- 1.15. De acuerdo con la experiencia de FOMIN en proyectos de escalamiento y los análisis realizados para esta operación, el hecho de llevar el programa a escala implica una serie de adaptaciones del modelo del programa, tales como: (i) fortalecer la colaboración interinstitucional entre los sectores público y privado que dieron un resultado positivo de acuerdo con la evaluación de impacto; (ii) ampliar la capacidad de organización mediante la subcontratación de recursos de asistencia técnica y el establecimiento de alianzas estratégicas con entidades líderes y con entidades clave en cada territorio, (iii) consolidar el modelo de intervención hacia un modelo de varios niveles que varíe sus diversos tipos de programas según el distinto grado de preparación de las diversas organizaciones; y (iv) hacer hincapié en la gestión de los resultados y la evaluación del impacto que permitió validar los supuestos de las estrategias de escalamiento.
- 1.16. Con base en estas lecciones aprendidas, este programa plantea desarrollar el conocimiento y las condiciones habilitadoras para asociaciones público-privadas, necesarias para afinar y llevar a escala el método de sustitución de cultivos ilícitos basado en ofrecer incentivos de mercado para 10,000 pequeños agricultores en 16 regiones de alta pobreza¹³ seleccionadas, como complemento necesario de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos del gobierno. Estas regiones han sido seleccionadas entre las definidas por el gobierno como zonas de consolidación en las que se dan condiciones de estabilidad, seguridad y recuperación de la actividad económica propicias a las actividades del proyecto. La complementación de las actividades del gobierno en estos

¹³ Para una referencia sobre la incidencia del proyecto en regiones de alta pobreza, ver el sistema del FOMIN de focalización geográfica <http://geocommons.com/maps/186406#>

ámbitos y el papel de honest-broker que el propio gobierno de Colombia y las organizaciones de pequeños productores otorga a UNODC en el marco del proyecto, son fundamentales para la viabilidad del proyecto.

- 1.17. **Género.** El proyecto ha analizado la necesidad de fortalecer la posición de la mujer como cabeza de familia, contemplando el fortalecimiento de su papel como pequeña empresaria y como líder para la gobernanza a nivel local. De acuerdo con un análisis de los líderes de organizaciones de pequeños productores, un 25% de ellos los constituyan mujeres líderes. La literatura confiere a la mujer un papel fundamental en el mantenimiento de la cohesión social en regiones en consolidación y en la toma de decisiones para la reconversión productiva hacia cultivos lícitos. Teniendo esto en cuenta el proyecto incorpora acciones particulares para la potenciación del liderazgo de las mujeres en el marco de las organizaciones productivas beneficiarias, y una mayor incorporación de mujeres empresarias como propietarias de las pequeñas unidades productivas beneficiadas por el proyecto. De acuerdo con este diagnóstico, la incorporación de una mayor perspectiva de género forma parte del modelo del proyecto como un factor potenciador de sus resultados por lo que el proyecto incorpora actividades específicas para el refuerzo paulatino del papel de la mujer en los procesos de reconversión productiva hacia cultivos lícitos.

F. Adicionalidad del FOMIN

- 1.18. La adicionalidad no financiera del FOMIN viene dada por la posibilidad de resolver una falla de mercado y de aportar valor técnico basado en la experiencia. En este sentido, la contribución del programa radica en: (i) consolidar una solución de mercado exitosa llevada a escala en un mercado altamente distorsionado como es el mercado de cultivos ilegales; (ii) construir sobre la experiencia que tiene el FOMIN para integrar iniciativas de los sectores público y privado bajo un marco de gobierno efectivo; (iii) acompañar procesos de escalamiento sobre la base de los aprendizajes de la experiencia pasada del FOMIN en estos procesos que permitirán adecuar el modelo a características más heterogéneas de partida de los pequeños productores beneficiarios, para su futura aplicación más generalizada por el Gobierno en el marco de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos.
- 1.19. La adicionalidad financiera del FOMIN viene dada por la función fundamental desarrollada por el equipo para apalancar recursos suficientes para financiar este proceso de escalamiento, tanto de entidades públicas (DPS), de entidades público-privadas (Finagro), como de entidades privadas (OXY, Pacific Rubiales) con un apalancamiento de 3 dólares por cada dólar invertido. La presencia del FOMIN desde el piloto anterior, así como esta reinversión para su escalamiento han estado en el origen de la suma de voluntades para el financiamiento de este proyecto.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 2.1. El fin de este proyecto es consolidar un cambio de vocación productiva territorial en 16 regiones de Colombia mediante la provisión de incentivos reales de mercado complementarios a las políticas gubernamentales de sustitución de cultivos ilícitos. El propósito es afinar y llevar a una escala suficiente en 16 regiones de Colombia, un método probado para la sustitución de cultivos ilícitos, basado en asistencia técnica y mejora del clima de negocio para la vinculación de pequeños productores con mercados de alto valor, para su posterior aplicación más generalizada por el Gobierno en el marco de las políticas de sustitución de cultivos ilícitos.
- 2.2. *Resultados esperados:* a nivel de impacto se espera; i) Un 30% de incremento promedio en ingresos por ventas por organización de productos comercializados (palmito, miel, chocolate) en grandes almacenes en el mercado nacional; ii) Un 20% promedio en ingresos por ventas por organización de productos comercializados en mercados internacionales (cacao, café); iii) Un 20% de incremento de ingresos de los hogares para los pequeños productores participantes en el proyecto; iv) Un 20% de incremento promedio en empleo en granjas participantes; v) un 45% de incremento en hectáreas de superficie dedicadas a la producción de cultivos legales por pequeños productores beneficiarios; y vi) Un incremento de ventas en el mercado nacional e internacional en un 15%. A nivel de resultados se espera: i) Por lo menos 10,000 pequeños productores aplicando mejores prácticas financieras, de gestión de calidad y de mercadeo en su negocio; ii) Por lo menos 3 nuevos mercados internacionales establecidos; iii) 2 nuevos mercados nacionales abiertos por las actividades del proyecto; iv) 4 nuevas líneas de productos lanzadas y comercializadas; v) Por lo menos 30 organizaciones de productores habiendo suscrito acuerdos para mejorar el acceso al financiamiento para la producción (FINAGRO), el acceso a mercados (servicios de comercialización, (certificación de calidad), o servicios gubernamentales, (v) al menos 20 negocios consolidados en mercados de alto valor; y vi) 7 organizaciones graduadas del proyecto y recibiendo servicios al 130% del total de cobertura de costo.
- 2.3. El proyecto se estructura en *cuatro componentes*: (i) Acuerdos públicos-privados para la consolidación territorial en las regiones; (iii) Desarrollo de negocios en mercados de alto valor (ii) Asociatividad y estructuración de bienes colectivos; (i) Generación de conocimiento sobre los procesos de escalamiento y difusión del modelo para incidir en la política pública.

B. Componentes

Componente I: Acuerdos públicos-privados para la consolidación territorial en las regiones (FOMIN: US\$ 468,000.00; Contraparte: US\$ 1,611,000.00).

- 2.4. *El propósito* de este componente es desarrollar de forma sistémica acuerdos publico-privados que probaron ser exitosos en la fase de piloto. Este componente ayudará a complementar políticas y planificar programas de desarrollo alternativo en regiones productoras de cultivos ilícitos con los procesos liderados por el sector privado, de manera selectiva y de acuerdo con un diagnóstico de necesidades en cada región. Bajo este componente se financiarán las siguientes *actividades*: a) Diseño de metodología de preselección, selección de organizaciones de desarrollo alternativo, y construcción de línea base; b) Creación y legalización de Comités Operativos del Programa (sector público, sector privado y organizaciones beneficiarias) y Subcomités Regionales y Locales, c) Capacitación a líderes, impulsando la participación de la mujer en actividades de emprendimiento y asociatividad empresarial para generar competencias en aspectos socio-empresariales, económicos y políticos, d) Fortalecimiento de los procesos administrativos de las organizaciones productivas según su nivel de desarrollo empresarial, e) Fortalecimiento del área contable y financiera de las organizaciones, mediante la implementación de herramientas de gestión financiera; y f) Asesoría y apoyo en la consecución de alternativas de financiamiento para mejorar los procesos productivos y comerciales.
- 2.5. Los *resultados* esperados son: a) Las 16 regiones seleccionadas con acuerdos constituidos y una estructura de gobernanza establecida; b) Al menos 6 acuerdos de colaboración entre el sector público, ONG, grandes inversores corporativos, y centros de investigación; c) 400 líderes regionales capacitados para conducir procesos de gobernanza regional basados en la producción de cultivos legales; d) 200 mujeres líderes capacitadas para participar en la constitución de cooperativas; e) Al menos el 70% de los líderes rurales de las organizaciones cumplen con sus roles y se encuentran comprometidos con el desarrollo empresarial de su organización; f) Financiación de al menos 3 proyectos presentados por las organizaciones; g) Al menos el 50% de las alianzas y acuerdos se habrán ejecutado.

Componente II: Desarrollo de negocios en mercados de alto valor (FOMIN: US\$888,000.00; Contraparte: US\$ 2,339,500.00)

- 2.6. *El propósito* de este componente es transferir y adaptar el método de asistencia técnica para la vinculación con mercados de alto valor desarrollados durante la primera fase. Bajo este componente se financiarán las siguientes *actividades*: a) Caracterización de la oferta productiva de los asociados y organizaciones, identificando las brechas y demandas tecnológicas por organización; b) Implementación de los planes de mejora productiva para la reducción y/o eliminación de las brechas tecnológicas y calidad en la producción primaria sobre la base de los manuales desarrollados durante la fase piloto del proyecto; c) Mejoramiento de los procesos post-cosecha; d) Desarrollo de nuevos productos (I+D); e) Reducción de los impactos ambientales en los procesos productivos

agroindustriales de las organizaciones; e e) Implementación de estrategias para incrementar el nivel de facturación de las organizaciones en los mercados nacionales e internacionales.

- 2.7. Los *resultados* esperados son: a) 6,000 pequeños productores capacitados con diferentes niveles de asistencia técnica en desarrollo de nuevos productos, gestión de calidad y certificación; mercadeo, gestión logística, y acceso a financiamiento rural; b) 6,000 pequeños productores dotados con capacidades para la comercialización de alto valor productos bajo la marca (cacao, café, chocolate gourmet, preserves de palmito, miel, y yuca); c) Al menos dos alianzas consolidadas con instituciones de ciencia y tecnología y otras del sector público y privado; d) Al menos el 70% de cumplimiento de los planes de mejora productiva ya establecidos y concertados con las organizaciones; e) Al menos el 30% de los asociados que hacen parte de los procesos de manejo post-cosecha se certifican como manipuladores de alimentos; f) El 70% de las organizaciones habrán implementado al menos una actividad para la conservación del medio ambiente y g) 20 negocios consolidados en mercados de alto valor.

Componente III: Asociatividad y estructura de bienes colectivos (FOMIN: US\$48,000.00; Contraparte: US\$ 531,400.00).

- 2.8. El *propósito* de este componente es fortalecer la asociatividad, como catalizador para la inclusión de nuevos actores en mercados de alto valor. Las alianzas permitirán obtener precios preferenciales en insumos, fertilizantes, mercadeo y transporte de productos, desarrollo de marca colectiva y acuerdos de comercialización colectivos con actores claves del mercado. Bajo este componente se financiarán las siguientes actividades: a) La creación y puesta en marcha de la plataforma logística comercial para los productos transformados de las organizaciones, y b) La Creación de la marca o sello que represente los productos de todas las organizaciones cuya propiedad intelectual será cedida a la plataforma comercial establecida por el proyecto. Bajo este componente se financiarán las siguientes *actividades*: a) La creación y puesta en marcha de la plataforma logística comercial para los productos transformados de las organizaciones, y b) La Creación de la marca o sello que represente los productos de todas las organizaciones.
- 2.9. Los *resultados* esperados son: a) Una marca propia desarrollada para la comercialización de los productos en mercados de alto valor desarrollados; b) Al menos 6 organizaciones comercializan sus productos a través de la plataforma de comercialización y logística; c) Una red de servicios empresariales constituida en asociación estratégica con SwissContact – Colombia; d) Al menos 6 agrupamientos de productores desarrollados regionalmente en el marco del proyecto en rubros como el cacao diferenciado, y la yuca; e) El 10 % de las organizaciones con producto transformado, habrán adoptado la marca; y f) El 10% de las personas encuestadas del mercado objetivo reconocen la marca de los productos y de este el 80% tiene una aceptación buena de los producto.

Componente IV: Generación de conocimiento sobre los procesos de escalamiento y difusión del modelo para incidir en la política pública (FOMIN: US\$180,000.00; Contraparte: US\$ 488,000.00).

- 2.10. El *propósito* de este componente es desarrollar y transferir conocimiento para proveer incentivos a pequeños productores y fortalecer estrategias gubernamentales y privadas para la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia. Bajo este componente se financiarán las siguientes *actividades*: a) Fortalecimiento del sistema de monitoreo y seguimiento del proyecto, mejorando los instrumentos de recolección de datos e integrándolos con los sistemas de monitoreo de programas gubernamentales; b) Actualización de la línea base establecida para las asociaciones de productores y seguimiento de los cambios instituciones promovidos a través del proyecto; c) Fortalecimiento del sistema de recolección de datos para la Evaluación Continua y de Impacto del proyecto y d) Desarrollo e implementación de un plan de comunicación para difundir el modelo y transferir conocimiento para incidir en las políticas públicas.
- 2.11. Los *resultados* esperados son: a) Un modelo sistematizado basado en una evaluación de impacto que valide la teoría del escalamiento del proyecto, la adecuación del modelo, y el mantenimiento de su efectividad; b) Al menos 5 entidades públicas o privadas (Unidad de Consolidación, Gobernaciones, Cámaras de Comercio, universidades, ONG's, cooperación internacional, organizaciones, entre otras) muestran interés y disponen de recursos para replicar y diseminar el modelo, total o parcialmente; c) El proyecto mantiene un flujo de entrada de nuevas organizaciones interesadas (50 organizaciones por año); y d) Reconocimiento de mercado de los servicios del proyecto y de la marca, y esto se traduce en una fidelización de las organizaciones graduadas de al menos un 50%.
- 2.12. El objetivo de conocimiento de este programa es documentar la efectividad del escalamiento del modelo de incentivos enfocado en el mercado para la sustitución de cultivos ilegales. Con este fin, se fortalecerá el sistema de monitoreo y evaluación, mejorando los instrumentos de recolección de datos y permitiendo su integración con el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) y con los sistemas de seguimiento de los programas gubernamentales del DPS. Asimismo, se elaborará un estudio exhaustivo de casos en el que se incluyan los principales resultados, lecciones y testimonios obtenidos por los beneficiarios y las partes participantes, con el fin de diseminar ampliamente el éxito obtenido e informar sobre las políticas públicas.
- 2.13. El estudio se dará a conocer a las siguientes audiencias: (i) gobiernos locales y de otras regiones que se ven afectadas por la producción de drogas ilegales; (ii) organizaciones de pequeños productores y otras organizaciones comunitarias que existan en regiones que se ven afectadas por la producción ilegal de drogas, (iii) entidades gubernamentales encargadas de formular e implementar políticas nacionales en contra de drogas ilegales, y (iv) compradores potenciales de los productos, incluso los principales minoristas y las marcas internacionales.
- 2.14. El *Mensaje* a difundir tratará de mostrar cómo los programas de desarrollo alternativo pueden ser ejemplos exitosos de escala para la complementación de políticas de

erradicación de cultivos ilícitos en Colombia. Los **canales** para la difusión de los resultados del proyecto serán: i) la realización de eventos de difusión local, nacional e internacional de los resultados del proyecto; ii) la elaboración de material audiovisual para la réplica del modelo; y iii) la actualización, seguimiento e inclusión de las organizaciones participantes en el proyecto en la página web creada por el proyecto previo (www.agroindustriacolombia.com). La *ejecución de este componente* tomará como base la amplia experiencia de la UNODC en el ámbito de gestión del conocimiento y de las comunicaciones estratégicas.

III. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 3.1. El presupuesto total del proyecto es de US\$8,172,000.00 de los cuales US\$2,000,000 (24%) serán aportados por el FOMIN y US\$6,172,000.00 (76%) provendrán de la contrapartida a ser aportada por Naciones Unidas, a través de UNODC y los convenios realizados con la empresa privada.

DESCRIPCIÓN	FOMIN US\$	Aporte Local US\$	Total US\$
Componente 1: Acuerdos públicos-privados para la Consolidación Territorial	468,000	1,611,000	2,079,000
Componente 2: Desarrollo de Negocios en Mercados de Alto Valor	888,000	2,339,500	3,227,500
Componente 3: Asociatividad y estructura de bienes colectivos	48,000	531,400	579,400
Componente 4: Generación de Conocimiento sobre procesos de escalamiento	180,000	488,000	668,000
Administración del Proyecto	221,292	1,202,100	1,423,392
Línea de Base, Monitoreo y Evaluación	40,200	0	40,200
Auditoria Externa	25,000	0	25,000
Imprevistos	9,508	0	9,508
Subtotal	1,880,000	6,172,000	8,052,000
Contribución a la Cuenta de Evaluación de Impacto (5%)	100,000	0	100,000
Agenda Fomin (2%)	20,000	0	20,000
Total	2,000,000	6,172,000	8,172,000

- 3.2. **Sostenibilidad del proyecto.** La sostenibilidad financiera del proyecto se basa en un modelo de negocio basado en cuota-por-servicio relacionado al uso de la marca, desarrollo de producto, certificación de calidad, logística y comercio. Los precios serán determinados de acuerdo con las características mencionadas anteriormente y tienen un rango de 40% por encima del costo para las organizaciones en un nivel inicial a 120 por encima del costo para las organizaciones graduadas.
- 3.3. También se basa en la adición a la capacidad creada por el proyecto anterior, de un ente proveedor de servicios para todas las organizaciones, que se encargue de una mejora constante en producción, gestión de calidad, y estrategia de comercialización continua de los productos de desarrollo alternativo agrupados bajo una marca sombrilla.

- 3.4. **Taller de Sostenibilidad.** Seis meses antes de terminar el período de ejecución del proyecto se realizará un Taller de Sostenibilidad organizado conjuntamente por el Organismo Ejecutor y el FOMIN. En este taller participarán los principales actores involucrados y su objetivo es evaluar los avances logrados e identificar las medidas y acciones necesarias para asegurar la continuidad de las acciones una vez terminados los fondos del proyecto.

IV. AGENCIA EJECUTORA Y MECANISMO DE EJECUCIÓN

- 4.1. **Agencia Ejecutora.** La agencia de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha trabajado en Colombia durante los últimos 20 años en sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. Junto con el FOMIN, ejecutó el proyecto ATN/ME-10392-CO "Fortalecimiento de la capacidad empresarial de los productores agroindustriales de desarrollo alternativo", que se ha convertido en una referencia de éxito para la ampliación progresiva del presente proyecto. El proyecto contempla una alianza estratégica con Swisscontact, que asesorará técnicamente al proyecto particularmente para la cadena del cacao en apoyo de la unidad responsable de productos de desarrollo, calidad y comercialización,. La función de Swisscontact es de asesoría e intercambio de conocimientos técnicos y roster de asistencia sin que Swisscontact asuma responsabilidad alguna frente al FOMIN de ejecución en el marco de este proyecto.
- 4.2. *La misión de la UNODC* es apoyar a los gobiernos para que encuentren prácticas económicas sostenibles alternativas a los cultivos ilícitos y al crimen organizado. Con este fin, la UNODC ha identificado como sus principales instituciones socias a: (i) el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que apoyará la realización del proyecto en el marco de sus programas post-erradicación y constituye la audiencia primaria de los procesos de incidencia en política ; (ii) el Fondo Financiero para el sector agrícola (FINAGRO), quien prestará apoyo para el financiamiento de la producción para los pequeños productores beneficiarios del proyecto.
- 4.3. **Mecanismo de Ejecución.** El proyecto será administrado por una Unidad Ejecutora (UE) localizada en la oficina de la UNODC en Colombia, conformada por un coordinador de proyecto, un asistente administrativo y un asistente financiero. Los miembros de la UE serán seleccionados según los criterios establecidos por el Banco. Esta UE será apoyada por el equipo en la plataforma comercial y por los técnicos productivos de las entidades socias del proyecto (DPS, Oxy, Pacific Rubiales y Swisscontact) según los sectores productivos incluidos en el proyecto y los lugares donde estos se encuentren radicados.

La UE será responsable de: a) la preparación y ejecución de los planes de trabajo semestrales a partir de los planes de acción de los grupos; b) la coordinación de las actividades del proyecto, incluyendo el desarrollo de un sistema de control gerencial que

sustente el modelo a implantar; c) la contratación y supervisión de bienes y servicios; d) los trámites de solicitud de desembolsos de la contribución; e) la presentación de estados contables e informes de gestión al comité Coordinador del proyecto, para su envío al Banco; f) el seguimiento de los indicadores de desempeño establecidos en el Marco Lógico y g) la preparación de los informes semestrales de gestión. La Agencia Ejecutora constituirá un Comité Coordinador (CC) del programa, que servirá como instrumento de coordinación interinstitucional y contribuirá con el seguimiento de los indicadores de desempeño establecidos en el marco lógico. El CC estará integrado por un mínimo de 5 miembros: el coordinador del proyecto por la UNODC, que actuará como presidente; un representante del DPS; dos representantes de las otras instituciones socias y al menos un representante de los grupos de productores, a ser seleccionados por el organismo ejecuto

- 4.4. **Desembolso por Resultados.** Los desembolsos del proyecto estarán condicionados a la verificación del cumplimiento de los hitos, de acuerdo a los medios de verificación acordados entre la agencia ejecutora y el FOMIN. El cumplimiento de los hitos no exime a la agencia ejecutora de la responsabilidad de cumplir los indicadores del marco lógico y los objetivos del proyecto.
- 4.5. Bajo la modalidad de **gestión de proyectos basada en riesgo y desempeño**, los montos de los desembolsos del proyecto serán determinados de acuerdo con las necesidades de liquidez del proyecto, durante un período máximo de 6 meses (anticipo de fondos). Estas necesidades serán acordadas entre el FOMIN y la agencia ejecutora, reflejando las actividades y costos programados durante el ejercicio de planificación semestral. El primer desembolso estará condicionado al cumplimiento de las condiciones previas y los sucesivos desembolsos serán efectuados siempre y cuando se cumplan las siguientes dos condiciones: i) la verificación por parte del FOMIN del cumplimiento de los hitos, según lo acordado en la planificación semestral; y, ii) que la Agencia Ejecutora haya justificado el 80% de los avances de fondos acumulados.
- 4.6. **Monedas para los Desembolsos y Gastos; Tasas de Cambio.** El Banco hará los desembolsos de la Contribución en dólares de Estados Unidos de América (“Dólares”), o por solicitud del Organismo Ejecutor, en su equivalente en moneda local u otras monedas convertibles, siempre y cuando estén disponibles y sea aceptable para el Banco, lo cual quedará al criterio exclusivo de éste. El Banco aplicará la tasa de cambio indicada más adelante para calcular y convertir los Dólares o las monedas convertibles en otras divisas, de acuerdo con las prácticas de contabilidad internacional aceptables al Banco, y de acuerdo con la tasa de cambio descrita más abajo, si es necesario.
 - 4.6.1. Desembolsos: La equivalencia en Dólares de otras monedas convertibles se calculará mediante la aplicación de (i) la tasa de cambio vigente en el mercado en la fecha del desembolso, o (ii) la tasa de cambio que corresponda al entendimiento vigente entre el Banco y el respectivo país para los efectos de mantener el valor de esta moneda u otras monedas no convertibles en poder del Banco.
 - 4.6.2. Gastos: La equivalencia en la moneda de la Contribución de un gasto que se efectúe en moneda del país del Organismo Ejecutor se calculará de acuerdo con la tasa de cambio

vigente en el mercado en (i) la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento de los gastos al Banco, o (ii) en la fecha efectiva del pago del gasto, según lo indique el Banco.

- 4.7. **Adquisiciones y Contrataciones.** Para la adquisición de bienes y contratación de servicios de consultoría, la agencia ejecutora se registrará por las Políticas de Adquisiciones del BID (GN-2349-9 y GN-2350-9). Dado que el Diagnóstico de Necesidades de la Agencia Ejecutora (<http://mif.iadb.org/projects/prjrissummary.aspx?proj=CO-M1089&lg=EN>) generó un nivel de necesidad/riesgo bajo, el equipo de proyecto ha determinado que de acuerdo a lo establecido en el Apéndice IV de dichas Políticas, la agencia ejecutora, perteneciente al sector privado, utilizará sus propios métodos de adquisiciones compatibles con las políticas del Banco. Adicionalmente, la revisión de las contrataciones y adquisiciones para el proyecto será realizada de forma ex – post, con una frecuencia anual.
- 4.8. Antes de iniciar las contrataciones y adquisiciones del proyecto, la Agencia Ejecutora deberá someter a aprobación del FOMIN el Plan de Adquisiciones del proyecto, en donde se pueden establecer algunas revisiones técnicas ex ante importantes para el logro de los objetivos del proyecto. Este plan deberá ser actualizado semestralmente y cuando se produzca un cambio en los métodos y/o en el bien o servicio a adquirir.

V. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 5.1. **Mecanismos de seguimiento.** El seguimiento y la supervisión del proyecto estarán a cargo del FOMIN en la Representación del Banco en Colombia, situada en Bogotá, en coordinación con la Sede del FOMIN para atender asuntos estratégicos relacionados con el sector.
- 5.2. La Unidad Ejecutora (UE) elaborará el Plan Operativo Anual (POA) para cada año de ejecución del proyecto, donde se definirán los resultados esperados para el año, derivados del cumplimiento del marco lógico, un cronograma de actividades incluyendo las fechas estimadas en las que se esperan alcanzar los hitos acordados y la estimación de las adquisiciones y desembolsos vinculados al logro de los hitos del proyecto.
- 5.3. **Línea de Base y sistema de monitoreo:** La UNODC y el DPS ya han recopilado datos de referencia sobre el censo de organizaciones que participan en los distintos programas de sustitución de cultivos ilegales, que incluye información a nivel organización y datos agregados a nivel empresarial. Esos datos se complementarán con los datos del gobierno (RED UNIDOS) a nivel individual (datos de pequeños productores), sobre niveles de pobreza, del ingreso familiar y de las condiciones de vida.
- 5.4. **Informes de avance del proyecto:** La Agencia Ejecutora será responsable de presentar al FOMIN Informes de Avance del Proyecto (PSR, por sus siglas en inglés) dentro de los 30 días siguientes al vencimiento de cada semestre o con mayor frecuencia, y en las

fechas en que el FOMIN determine, informándole a la AE con por lo menos 60 días de anticipación. El PSR reportará el avance en cuanto a la ejecución del proyecto, cumplimiento de hitos, los resultados obtenidos y su contribución al logro de los objetivos del proyecto, en función a lo indicado en el marco lógico y a otros instrumentos de planificación operativa. También se reportarán los problemas encontrados durante la ejecución y las posibles soluciones. Dentro de los 90 días después del plazo de ejecución, la agencia ejecutora presentará al FOMIN un Informe de Avance del Proyecto Final (PSR Final) en el que se priorizará los resultados alcanzados, el plan de sostenibilidad, hallazgos de la evaluación final, y las lecciones aprendidas.

- 5.5. Un **Taller de Cierre** será programado por lo menos tres meses antes del final de la ejecución, con la participación de los miembros del equipo de proyecto, representantes de beneficiarios y del sector y cualquier otra persona a ser acordada con el BID/FOMIN. Este taller tendrá como objetivo evaluar conjuntamente los resultados alcanzados, identificar las acciones requeridas para aumentar el impacto del proyecto, las tareas adicionales para garantizar la sostenibilidad de las acciones iniciadas e identificar y disseminar las lecciones aprendidas y mejores prácticas.
- 5.6. Gestión y Supervisión Financiera. La Agencia Ejecutora establecerá y será la responsable de mantener una adecuada contabilidad de las finanzas, del control interno y de los sistemas de archivo del proyecto, siguiendo lo establecido en las normas y políticas de gestión financiera del BID/FOMIN. El Diagnóstico de Necesidades de la Agencia Ejecutora (DNA) generó un nivel de necesidad/riesgo bajo para la sección de gestión financiera. El auditor presentará un informe de revisión de los procesos de adquisiciones integrados a los desembolsos, el cual acompañará cada solicitud de desembolsos que se presente al Banco.
- 5.7. La Agencia Ejecutora, previa no objeción del Banco contratará auditores independientes para llevar a cabo tanto las revisiones ex post de los procesos de adquisiciones y de la documentación soporte de desembolso. El alcance de las revisiones ex post incluirá el análisis de los Informes que la AE preparó como parte de la gestión financiera del proyecto.. El costo de esta contratación se financiará con los fondos de la contribución del FOMIN y se contratará según los procedimientos del Banco. Durante la ejecución del Proyecto, la frecuencia de las revisiones ex post de los procesos de adquisiciones y de la documentación soporte de los desembolsos y la necesidad de informes financieros adicionales podrá ser modificada por el FOMIN sobre la base de los hallazgos de las revisiones ex post realizadas por los auditores externos. E
- 5.8. El Organismo Ejecutor deberá presentar, a satisfacción del Banco, a más tardar dentro de los noventa (90) días a la fecha de cierre de cada año estados financieros anuales, y dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha del último desembolso de la Contribución los estados financieros anuales sobre los ingresos y gastos del Proyecto, que deberá ser revisado por auditores externos aceptables para el Banco.

- 5.9. Evaluaciones. Durante el transcurso del proyecto se realizarán dos evaluaciones (una intermedia y una final) por consultores independientes contratados por la Agencia Ejecutora, con la no objeción del Banco y con cargo a la operación.
- 5.10. La evaluación intermedia se realizará cuando se haya desembolsado el 50% del aporte del FOMIN o hayan transcurrido 18 meses de ejecución, lo que ocurra primero; y la evaluación final 90 días antes del término del plazo de ejecución. Los términos de referencia para la realización de estas evaluaciones serán preparados por los ejecutores y aprobados por el Banco. La evaluación intermedia analizará: (i) el mecanismo de ejecución del proyecto, la colaboración interinstitucional y la participación de las diversas instituciones en el desarrollo de las actividades; (ii) los mecanismos de selección de los beneficiarios de las asistencias técnicas; (iii) los pasos realizados para facilitar la sostenibilidad del proyecto; (iv) el desempeño de los consultores e instructores contratados por el proyecto; (v) el grado de cumplimiento de las actividades programadas, y la evolución de los indicadores del Marco Lógico; (vi) la eficacia de las acciones realizadas y la satisfacción de los beneficiarios; (vii) el grado de avance en la ejecución de cada agrupamiento apoyado por el Programa; y (viii) la capacidad institucional del ejecutor y las demás instituciones involucradas en el Programa; (ix) el cumplimiento del *pari passu* de la contraparte; x) el cumplimiento de los productores con las normas ambientales y de seguridad laboral. Este informe debe indicar las acciones correctivas necesarias que garanticen la correcta ejecución del Programa.
- 5.11. La evaluación final examinará, los siguientes aspectos: (i) la sostenibilidad de las acciones emprendidas; (ii) el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto; (iii) el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo de conocimiento y comunicación del proyecto; y (iv) las lecciones de la ejecución. La evaluación final del programa se llevará a cabo cuando se haya desembolsado el 95% de los recursos FOMIN, y evaluará: a) el grado de cumplimiento de los propósitos y objetivos del programa, fundamentalmente el éxito de la plataforma comercial y el incremento en el porcentaje de facturación de los productos comercializados bajo la nueva marca, b) la satisfacción de los productores a través de una encuesta, c) el grado de sostenibilidad de la plataforma comercial a cargo del manejo de la marca y de las acciones impulsadas por el Programa una vez finalizada la contribución del FOMIN, incluyendo el cumplimiento con las normas ambientales y de seguridad laboral. La evaluación final estará basada en la evaluación de impacto que examinará, además, los siguientes aspectos: (i) la sostenibilidad de las acciones emprendidas; (ii) el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto; (iii) el grado de cumplimiento de los objetivos de desarrollo de conocimiento y comunicación del proyecto; y (iv) las lecciones de la ejecución.
- 5.12. **Evaluación de impacto.** El proyecto plantea llevar a cabo la primera evaluación realizada por FOMIN del proceso de escalamiento propuesto en la que está basada, y que establece que un modelo exitoso puede ser escalado sin que se produzca una dilución de sus impactos, mediante la adaptación del modelo y el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias. Esta evaluación de impacto, basada en la complementación de fuentes de recolección de datos disponibles para los grupos tratados y para una población de control, estará basada en la práctica exitosa de la evaluación de impacto desarrollada

durante la fase piloto del proyecto. DEU será responsable de la evaluación de impacto y de administrar los procesos técnicos y licitatorios necesarios para llevar a cabo esta evaluación. La generación de datos empíricos en el tema de sustitución de cultivos ilícitos, encomendada a UNODC por el Gobierno de Colombia, ha estado en la raíz de la influencia en políticas públicas y en las prácticas privadas en zonas de producción de cultivos ilícitos. El objetivo de la evaluación será verificar la eficacia en la adaptación del modelo, la elasticidad del efecto tratamiento a medida que se incorporan al proyecto grupos con un menor desarrollo institucional y productivo, así como su impacto en la consolidación del cambio de vocación productiva territorial - medida por la expansión de la superficie dedicada a cultivos lícitos frente a aquella dedicada a cultivos ilícitos – y el impacto en la reducción de la pobreza de los hogares beneficiarios, aspectos ambos que, por razones técnicas, no pudieron evaluarse en la evaluación de impacto del piloto. Mediante la evaluación, el equipo podrá realizar, además, un análisis de la rentabilidad del programa en general, como alternativa y referencia a futuro para los programas públicos vinculados a la asignación de recursos fiscales.

VI. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 6.1. **Beneficiarios.** Los beneficiarios del proyecto son 150 organizaciones que recopilan 10.000 familias de productores pequeños, ubicados en 16 zonas de Colombia afectados por la producción ilegal de droga y con una alta incidencia de pobreza¹⁴.
- 6.2. **Riesgos.** El proyecto presenta los siguientes riesgos: *Riesgos de Mercado*. a) Que se mantenga la demanda de productos del segmento identificado como “mercado solidario”; Mitigación prevista - el proyecto contempla actividades de promoción de la relación estratégica con hipermercados que abastecen este mercado y el lanzamiento y promoción de una marca única para este mercado; b) rendimiento en exportaciones se puede ver afectado por fluctuaciones en la tasa de cambio, o el comportamiento de la demanda en los mercados de destino. Mitigación prevista - el proyecto contempla el desarrollo de productos con una alta diferenciación que no son altamente dependiente de los términos de intercambio y que presentan una perspectiva de crecimiento de la demanda en mercados destino; c) si bien los datos del programa indican que el escalamiento es sostenible entre los pequeños productores, es posible que estos no reciban los beneficios suficientes como para que el la sustitución de cultivos sea sostenible entre toda la población de productores a los que se desee atender. Mitigación prevista – El proyecto contempla acciones de promoción del modelo y de incentivos ya probados la sustitución de cultivos ilícitos de manera sostenible.

¹⁴ Las regiones son: Cauca, Antioquia, Bolívar, Chocó, Magdalena, Santander, Norte de Santander, Putumayo, Huila, Guaviare, Caquetá, Arauca, Córdoba, Sucre, Nariño, y Tolima. Las regiones fueron seleccionadas por el gobierno Colombiano y UNODC de acuerdo al criterio de alta incidencia de drogas.

VII. ESTRATEGIA SOCIAL Y AMBIENTAL

- 7.1. El abstracto de proyecto fue sometido a Revisión Medioambiental y Social (ESR, por sus siglas en inglés) en la sesión 39-14 del 4 de Octubre de 2012, siendo clasificado como C con las siguientes recomendaciones: i) un acuerdo interinstitucional con comunidades de productores, dada a la posible presencia paramilitar y de guerrillas; ii) la implementación de sistemas de comunicación bilingüe y/o intercultural y iii) un plan de transición de cultivos para pequeños productores.
- 7.2. El proyecto ha incorporado estas sugerencias mediante la selección de regiones que están incluidas dentro de regiones de consolidación del Departamento de Prosperidad Social (DPS). Estas regiones se definen precisamente por la ausencia de situación de conflicto activo (paramilitares y guerrilla) y precisamente por el desarrollo, liderada por el gobierno, de acuerdos interinstitucionales en el marco de o procesos de consolidación. Adicionalmente el proyecto contempla el desarrollo de acuerdos público-privados con las organizaciones de productores., En caso de necesidad, se adaptarán manuales y materiales de conocimiento a la cultura y lenguaje indígena local. Asimismo, se proponen diferentes niveles de intervención para la transición de cultivos ilícitos y lícitos como esencial del modelo de intervención, teniendo en cuenta la experiencia e intereses de los grupos de pequeños agricultores.
- 7.3. Los potenciales impactos directos e indirectos negativos serán identificados: a) al nivel de los Planes de Acción que se desarrolle cada grupo, b) en el componente II de adecuación de la oferta comercializable se consideran también estos aspectos y se incluyen actividades de capacitación que deberán contener aspectos de concientización sobre la importancia de la producción sostenible.
- 7.4. Para actividades de exportación el proyecto promueve el cumplimiento de normas ambientales y de seguridad laboral relacionadas con la agricultura sostenible como las GAP (Good Agricultural Practices) y EUREPGAP, entre otras, según los mercados de destino de los productos. Igualmente dentro de los criterios de selección de los grupos de productores se incluye el cumplimiento de normas ambientales y de seguridad laboral aplicables en el país para los respectivos rubros. Finalmente, se hace seguimiento del mediante las evaluaciones específicas del cumplimiento de estas normas durante el ciclo de producción, transformación, y comercialización.