

LOS FONDOS COMPETITIVOS PARA LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL

Fundamentos, Aplicaciones y
Lecciones Aprendidas

Guillermo Toro B.

Nelson Espinoza C.



307.1412

E77f Toro, Guillermo; Espinoza C., Nelson
Los Fondos Competitivos para la
Agricultura y el Desarrollo rural:
fundamentos, aplicaciones y lecciones

Guillermo Toro B., Nelson Espinoza C.
1era ed. - San José C. R.: RUTA; IICA,
2003. 125 p.; 8 1/2 x 11

1. Fondos Competitivos 2. Agricultura.
3. Desarrollo Rural 4. Recursos Financieros

La información, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son de los autores y no representan necesariamente el criterio de RUTA e IICA.

La difusión total o parcial contenida en este documento se autoriza siempre que se indique la fuente.

Primera Edición, agosto, 2003

© De esta Edición
Serie de Publicaciones RUTA

Revisión: Alejandra Herranz
Diseño de Portada: Roxana Romero
Edición: Roxana Romero
Impreso: Imprenta IICA

Indice

Introducción	v
Agradecimientos	ix
Resumen Ejecutivo	xi
<i>Executive Summary</i>	xv
Capítulo 1	
Los Fondos Competitivos	1
Objetivos	3
Principios orientadores de la Función del Estado para poner en operación los Fondos Competitivos como instrumento de Fomento	4
Capítulo 2	
Elementos de Diseño de un Fondo Competitivo	7
Aspectos Conceptuales para el Diseño de un Fondo Competitivo	9
Diseño de las Funciones claves de un Fondo Competitivo	20
Elementos para el diseño de la organización para la ejecución de un Fondo Competitivo	28
A. La Institucionalidad de un Fondo	28
B. La Administración de los Fondos Competitivos	32
Estimación del Costo y Financiamiento de un Fondo Competitivo	36
Seguimiento y Evaluación de la Ejecución de un Fondo	37
Capítulo 3	
Los Beneficios de los Fondos	39
Capítulo 4	
Medición de los resultados	43
Capítulo 5	
Problemas en la Ejecución de Fondos Competitivos	49

Capítulo 6	
Lecciones Aprendidas y Recomendaciones	60
Bibliografía	71
Acrónimos	73
Definiciones	74
Anexos	77
1. Decreto de creación del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario.	
2. Procesos y diagrama de flujo del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados.	
3. Estudios de casos.	

Introducción

Los fondos competitivos surgen como respuesta a los cambios producidos en las economías de los países en desarrollo por efecto de la globalización, caracterizada por la orientación hacia el mercado. Este presenta distorsiones que provoca inequidades y limitada sostenibilidad, especialmente en aquellos usuarios que han quedado expuestos a la dinámica de los mercados sin estar preparados, o bien, al no disponer de mecanismos e instrumentos adecuados para insertarse con éxito en ellos. Esta situación ha hecho necesaria la intervención del Estado a través de una política de fomento que, respetando las normas de la Organización Mundial del Comercio, conduce a superar fallas del mercado mediante el diseño y ejecución de programas de fomento que actúan como ordenadores de la acción del Estado hacia determinada demanda. La misma se materializa por medio de diversos mecanismos de intervención, entre los cuales destacan los fondos competitivos.

Los objetivos de este Documento de Trabajo son: (i) dar a conocer qué son los fondos competitivos como instrumentos innovadores de política para la agricultura y el desarrollo rural; cómo se originan; cuáles son sus fundamentos y para qué sirven; cómo funcionan y cuáles son sus aplicaciones; cuáles son sus problemas, bondades y lecciones aprendidas; y (ii) servir como fuente de consulta sobre el tema a un amplio espectro de personas del sector público y privado, que se relacionan con el desarrollo agrícola y rural, que incluye desde formuladores de política y tomadores de decisiones hasta los niveles operativos, tanto de técnicos como de usuarios en general, de una manera fácil de entender, pero no menos rigurosa.

Entre los objetivos de los fondos competitivos, cabe destacar que: (i) contribuyen a desconcentrar los servicios dirigidos a apoyar a los usuarios y proveen incentivos al sector privado mediante el aporte de recursos públicos; (ii) comparten recursos con instituciones privadas en la búsqueda de un objetivo común, como es la generación de un producto o servicio entre ambos; (iii) contribuyen a lograr un mayor acercamiento a la demanda por recursos, llegando más cerca del usuario; (iv) logran una mayor transparencia en la asignación de los recursos; (v) promueven la especialización de instituciones estatales en la generación de normativas, supervisión, seguimiento y evaluación de programas y proyectos; (vi) promueven el desempeño de un papel normativo y supervisor de alto nivel técnico a los funcionarios profesionales de los organismos públicos.

En la preparación del presente Documento de Trabajo han participado Guillermo Toro¹, consultor, especialista en política agrícola y desarrollo rural, y Nelson Espinoza², funcionario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), especialista en proyectos y Coordinador del IICA en el Proyecto RUTA. La edición del documento estuvo a cargo de Roxana Romero de RUTA.

El presente documento consta de seis capítulos. En el Capítulo I, se explica qué son los fondos competitivos, los objetivos, los principios orientadores y su ámbito de acción.

El capítulo II versa sobre los elementos para el diseño de un fondo competitivo e incluye los siguientes puntos: aspectos conceptuales para el diseño de un fondo competitivo; la definición sobre la función estratégica de un fondo; usuarios, tipología de proyectos; criterios de asignación de recursos ; elegibilidad; diseño de las funciones clave de un fondo competitivo, la promoción, difusión y convocatoria; presentación y selección de proyectos; decisión sobre la asignación de recursos; aspectos contractuales; seguimiento y ejecución de proyecto; y elementos para el diseño de la organización para la ejecución de un fondo competitivo.

El capítulo III alude a los beneficios, beneficiarios de los fondos. El cuarto, remite a la medición de resultados y algunas evaluaciones sobre la ejecución de fondos competitivos.

Los problemas en la ejecución de los fondos competitivos se tratan en el Capítulo V, mientras que el sexto y último capítulo se refiere a las lecciones aprendidas y las recomendaciones en relación con los diferentes actores que participan en todo el proceso de un fondo.

Además, estos capítulos están respaldados y complementados con tres anexos. El anexo 1, contiene un Decreto Ley que crea un fondo; el anexo 2, contiene los procesos y diagrama de flujo de actividades claves de un fondo; y el anexo 3, contiene la presentación de tres casos de fondos: de investigación y extensión; de desarrollo rural; y de mejoramiento del patrimonio sanitario agropecuario.

Invitamos a los diseñadores y ejecutores de políticas para la agricultura y el desarrollo rural, a los técnicos y usuarios a que, de la lectura, análisis y discusión de este Documento de Trabajo, obtengan elementos de juicio para enriquecer el diálogo y la toma de decisiones respecto a instrumentos innovadores para el desarrollo agrícola y rural.

1 Actualmente es funcionario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) donde ejerce como Director de Operaciones para el Area Sur.

2 Actualmente es Coordinador de la Unidad de Preparación de Proyectos del IICA.

Jean-Claude Balcet
Director, RUTA

Chelston W. D. Brathwaite
Director General, IICA

Agradecimientos

Los autores desean dejar constancia de los valiosos aportes al documento por parte de: Jorge León, Consultor, Especialista en Desarrollo Rural del Proyecto RUTA; Fernando Soto, funcionario de FAO, Especialista en Sistemas Financieros Rurales del Proyecto RUTA; Germán Escobar, Director de Investigación de la Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP); Especialista en Desarrollo Rural; Jonathan Wadsworth, Coordinador del DFID en el Proyecto RUTA; Especialista en Medios de Vida Rural; Maximiliano Cox, Ex-Director Nacional del INDAP de Chile (actualmente es Director del Departamento de Desarrollo Rural de la FAO); Alejandra Herranz, Especialista en Gestión del Conocimiento del Proyecto RUTA.

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, el sector agropecuario y el medio rural han sufrido cambios por efectos de la globalización de las economías que ha producido, entre otros: transformaciones en los mercados de factores y productos, que presentan distorsiones; recursos financieros insuficientes y poco accesibles para emprender iniciativas productivas o de servicios; cambios y redefiniciones en las funciones de las instituciones públicas y privadas.

En este marco se insertan las políticas de fomento de tipo productivo, social e institucional, que impulsa el Estado a través de los entes públicos y que pone al servicio de los usuarios y habitantes de los espacios rurales. Se han creado nuevos instrumentos, los llamados de "nueva generación" que, en el marco de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se dirigen a fomentar cambios en los procesos productivos y en la calidad de vida de los usuarios en general, y cuyas intervenciones cubren desde la decisión por el uso de sus recursos, hasta el consumo de sus productos. Entre estos instrumentos están los fondos competitivos, que hace más de una década funcionan en los países de América Latina y el Caribe, y que se han ajustado y perfeccionado según las necesidades y los ámbitos de acción.

Los fondos competitivos son recursos financieros que el Estado pone a disposición de los usuarios privados para que accedan a su utilización, compitiendo por ellos, con bases, normas y reglamentos definidos. De esta forma, el Estado: (i) desconcentra sus servicios y crea mercados de servicios; (ii) comparte recursos con los usuarios privados en la búsqueda de un proceso común que puede ser la obtención de un producto o servicio; (iii) genera un mayor acercamiento con la demanda; (iv) promueve una mayor transparencia en la asignación de los recursos; y (v) especializa a las instituciones estatales en funciones normativas y de supervisión. Estas características hacen que este tipo de instrumentos se constituyan en una alternativa diferente a: la asignación directa de recursos; a la compra de servicios a terceros; o la entrega de servicios directamente por parte de organismos públicos.

Los recursos financieros de los fondos competitivos tienen diferentes destinos, entre otros: (i) el fortalecimiento y modernización institucional de las organizaciones de productores; el fomento empresarial y el desarrollo de competencias entre los productores (ii) el fomento a la

innovación y modernización tecnológica, y la productividad de los factores a lo largo de la cadena agroempresarial y/o agroalimentaria; (iii) el mejoramiento de los recursos humanos; (iv) la concreción de nuevas inversiones de menor riesgo; (v) la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente; (vi) el desarrollo armónico y dinámico de los espacios rurales; y (vii) el fortalecimiento y la creación de infraestructura productiva y de servicios.

El proceso para establecer un fondo competitivo se inicia con la decisión de generar una determinada política de fomento como respuesta a las demandas de los usuarios, para lo cual se crea un fondo, por decreto o ley, con recursos financieros. La entidad responsable del Fondo (por ejemplo, un Ministerio o Secretaría de Agricultura), establece una unidad de administración o licita esta función a particulares; además, norma la competencia por los fondos entre los proyectos presentados por los usuarios que postulan a los recursos financieros para ejecutarlos.

En términos generales, el proceso para establecer un fondo competitivo comprende las siguientes fases:

- n Decisión de una entidad estatal de impulsar una política de fomento entre cuyos instrumentos se incluye un programa con un fondo competitivo;
- n Diseño conceptual del fondo: Se busca la coherencia y articulación entre la política de fomento y la forma en que el fondo materializará esa política considerando los aspectos estratégicos, funcionales y operativos. Incluye, entre otros: las definiciones y criterios sobre la función estratégica de un fondo, los usuarios, la tipología de proyectos, los criterios de elegibilidad y de asignación de recursos;
- n Diseño de las funciones claves del fondo: En el marco de política pública que originó el instrumento del fondo y bajo normas orientadas a cumplir con la misión de la institución responsable del fondo, se realiza la promoción y difusión del fondo y la convocatoria a los potenciales usuarios para que postulen a los recursos mediante proyectos; la presentación y selección de proyectos; la decisión de la asignación de recursos; los aspectos contractuales; el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos;
- n Diseño de la organización para la ejecución del fondo que incluye: la institucionalidad de un fondo (estructura, funciones e interrelaciones correspondientes); y la administración de los fondos. Para el sector agropecuario incluiría, entre otros actores:
 - a. La entidad responsable, "dueña" del fondo y que transfiere los recursos. El ente estatal que impulsa la política de fomento a través del Fondo (Ministerio o Secretaría de Agricultura y/o Desarrollo Rural y/o Recursos Naturales);

- b. La entidad administradora del fondo: Esta puede ser la misma institución estatal dueña del fondo, u otra entidad existente, que puede ser pública (entidad bajo la rectoría del Ministerio o Secretaría de Agricultura), o privada (fundaciones, universidades, institutos o centros de investigación, organizaciones y empresas de servicios gerenciales, técnicos, administrativos, etc.), que es contratada para realizar la administración. También se puede crear una nueva entidad adscrita a la estatal dueña del fondo, de carácter público o privado, como es el caso de una fundación;
- c. La entidad donde se depositan los fondos en fideicomiso, generalmente un banco;
- d. Los bancos o intermediarios financieros que hacen efectivo los pagos a los usuarios (generalmente intermediarios financieros locales: sucursales de bancos, cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito, otros);
- e. Los proveedores de servicios o de bienes, para la ejecución de los proyectos de los usuarios (empresas privadas proveedoras de bienes; organizaciones privadas de servicios técnicos: ONGs, consultores independientes, universidades, institutos o centros de asistencia técnica, investigación, otros);
- f. Los usuarios u organizaciones de usuarios³, que presentan y ejecutan proyectos;
- g. Las empresas de servicios, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, que apoyan la ejecución de los proyectos;
- h. Las organizaciones locales de usuarios conformadas por actores relevantes, que realizan acciones participativas de apoyo a los procesos de selección de proyectos y auditoría social (asociaciones, cooperativas, municipalidades, gremios, otros);
 - i. La estimación del costo y financiamiento del fondo;
 - j. Seguimiento y evaluación de la ejecución de un fondo.

En el marco de la evaluación de los fondos, en este Documento de Trabajo se revisan tres niveles de programas: (i) los fondos competitivos sobre la temática de investigación y extensión de ámbito

3 Para este trabajo se han definido dos categorías de usuarios de los Fondos competitivos para la agricultura y el medio rural: (i) los usuarios finales de los recursos de un Fondo que son productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, que ejecutan sus proyectos en forma directa o con asesoría de empresas u organizaciones de servicios, y cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto normalmente son para su uso directo y beneficio; (ii) usuarios intermedios, son las entidades ejecutoras de proyectos que pueden ser empresas u organizaciones privadas de servicios, fundaciones, ONGs, institutos o centros de investigación, que ejecutan proyectos, solos o asociados, cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto prioritariamente son para uso y beneficio de terceros (caso de los resultados de un proyecto de innovación de un Centro de Investigación).

mundial; (ii) los programas de asignación de recursos para apoyo social rural realizados en Chile y uno institucional; (iii) el Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario, del Servicio Agrícola y Ganadero de Chile. Los detalles se presentan en el Anexo 3.

Entre las principales lecciones aprendidas se cuentan: (i) la variedad de fondos puestos en funcionamiento; (ii) la importante respuesta del sector privado para aportar y ejecutar los recursos; (iii) la satisfacción de los usuarios finales de los productos de los fondos; (iv) la existencia de normativa del Estado y de calificación de sus funcionarios para llevar adelante estos fondos, especialmente en la supervisión y evaluación de su funcionamiento y el de los proyectos.

Quedan algunos temas críticos sobre los que hay que trabajar para perfeccionar los fondos competitivos, como son: (i) la necesidad de generar un mayor conocimiento de la demanda para diseñar los fondos; (ii) la búsqueda de mayor transparencia e independencia política en la etapa de selección de proyectos; (iii) la sustentabilidad de los recursos en caso que el Estado termine con el aporte; (iv) la evaluación de la equidad en la entrega de los recursos; (v) la generación de un programa de divulgación y transferencia de los resultados de los proyectos apoyados por los fondos para promover su utilización; (vi) las dificultades para realizar a escala comercial los resultados de proyectos de innovación tecnológica; (vii) la complementariedad de los recursos del Estado para focalizar los fondos en un proceso de fomento.

Finalmente, los fondos competitivos forman parte de las nuevas iniciativas e instrumentos puestos en marcha para otorgar mayor competitividad a los productos agrícolas y a los productos sectoriales, junto con otras iniciativas como: las concesiones a privados; la acreditación de instituciones y personas para que ejecuten funciones públicas; la reducción de riesgo financiero al incorporar los seguros; los accesos a *leasing*; las bolsas de productos; los bonos de emergencia; la conexión a Internet y con ello a las carreteras de la comunicación; y los portales de comercio para la agricultura.

Executive Summary

In recent years, economic globalization has wrought changes in the agricultural sector and the rural environment, including, among others things: transformations in the factors and products markets, which present distortions; insufficient funds and scant access to same for production or service initiatives; and changes in and redefinitions of the functions of public and private sector institutions.

Production, social and institutional development policies promoted by the State through public entities to benefit users and inhabitants in rural areas, operate within this framework. So-called "new generation" instruments have been created within the framework of the World Trade Organization (WTO) to promote change in production processes and in the quality of life of users as a whole. They have an impact on topics ranging from decisions on the use of its resources to the consumption of its products. Competitive funds are included among these new instruments. They have been in use in the Latin American and Caribbean countries for about a decade, and have been adjusted and improved for different needs and spheres of activity.

Competitive funds are financial resources that the State makes available to private users, on a competitive basis, in line with set bases, standards and regulations. In this way, the State: (i) decentralizes its services and creates service markets; (ii) shares resources with private users in pursuit of a common process, which could be the acquisition of a product or service; (iii) achieves a greater approximation with demand; (iv) promotes greater transparency in the allocation of resources; and (v) specializes State institutions in carrying out regulatory and supervisory functions. This instrument therefore differs from: the direct allocation of resources; the purchasing of services from third parties; or the direct delivery of services by public agencies.

Competitive funds are available for different purposes, including: (i) institutional strengthening and modernization of producers' organizations; business development and capacity building for producers; (ii) promotion of innovation and technological modernization, and upgrading factor productivity throughout the agribusiness and/or agrifood chains; (iii) upgrading human resources; (iv) new, low-risk investments; (v) natural resource and environmental preservation; (vi) harmonious and dynamic development in rural areas; and (vii) strengthening and creation of production and service infrastructure.

The process to establish a competitive fund begins with a decision to create a given development policy in response to demands from users. A fund is created, by decree or law, and given financial resources. The entity responsible for the fund (for example, a Ministry or Secretariat of

Agriculture) establishes an administrative unit or tenders out the function to a private party. It also regulates the competition for the funds among the users who submit projects for funding.

In general, the process to establish a competitive fund includes the following:

- n Decision by a State entity to promote a development policy that includes a competitive fund among its instruments;
- n Conceptual design of the fund, to ensure consistency and articulation between the development policy and the way the fund will contribute to putting that policy into effect, taking into account strategic, functional, and operational considerations. This includes, among other things: definitions and criteria regarding the strategic function of the fund, users, type of projects eligible, criteria of eligibility and resource allocation;
- n Design of the fund's key functions: Taking into account the public policy that gave rise to the fund and pursuant to regulations set in place to ensure fulfillment of the mission of the institution responsible for the fund, the fund is promoted and information on it is disseminated. Potential users are called to bid on the resources through projects; projects are submitted and selected; the decision is made to allocate resources; contractual considerations are addressed; the projects are monitored and controlled;
- n. Design of the organization required for executing the fund, including: the institutional framework of the fund (structure, functions and the corresponding interrelationships among them) and the administration of resources. For the agricultural sector this would include, among other actors:
 - (a) The responsible entity ("the owner" of the fund) that transfers the resources; the State entity that promotes the development policy through the fund (Ministry or Secretariat of Agriculture and/or Rural Development and/or Natural Resources);
 - (b) The fund's administrative entity: This can be the same State institution as the owner of the fund, or another entity. It may be public (an entity under the Ministry or Secretariat of Agriculture) or private (a foundation, university, research institute or center, a management, technical or administrative service organization or firm, etc.), that has been contracted to carry out the administrative function. A new entity (either public or private --such as a foundation--) may also be created under the State owner of the fund;
 - (c) The entity where the funds are deposited in trust, usually a bank;

- (d) The banks or financial intermediaries that disburse the payments to the users (usually local financial intermediaries: bank branches, agricultural banks, credit unions, others);
 - (e) The providers of services or goods involved in implementing the users' projects (private firms that supply goods; private technical service organizations: NGOs, independent consultants, universities, institutes, technical assistance or research centers, others);
 - (f) The users or users' organizations that submit and implement projects;
 - (g) Service companies, NGOs and other organizations of civil society that support project implementation;
 - (h) Local organizations of users made up of relevant stakeholders, that participate in the project selection and social audit process (associations, cooperatives, municipalities, trade associations, others);
- n Estimation of the fund's cost and financing; and
 - n Monitoring and evaluation of fund execution.

With an eye to evaluating this sort of fund, this Working Document reviews three types of programs: (i) different competitive funds throughout the world that target research and extension; (ii) programs to allocate resources for social support in rural areas of Chile and an institutional fund; (iii) the fund for improving the sanitary heritage of Chile's Agricultural and Livestock Service. Details can be found in Annex 3.

Among the principal learned lessons concern: (i) the variety of funds in operation; (ii) the important response from the private sector for contributing to and executing the resources; (iii) the end users' satisfaction with the funds' products; and (iv) the State regulations and the regulations concerning the qualification of staff to operate these funds, especially vis-à-vis the supervision and evaluation of fund and project operations.

Some critical aspects of these competitive funds still require improvement, such as: (i) there is a need for greater understanding of demand when designing funds; (ii) there is a need for greater transparency and political independence in the project selection stage; (iii) consider the sustainability of resources in the event that the State withdraws funding; (iv) evaluate equity in the delivery of resources; (v) develop an outreach and transfer program on project results, to promote usage of the funds; (vi) address the difficulties of implementing the results of technological innovation projects on a commercial scale; and (vii) the

complementarity of State resources for focusing funds on a development process.

Finally, competitive funds are one of the new initiatives and instruments put in place to boost the competitiveness of agricultural and sectoral products. Other such initiatives and instruments include: concessions to private parties; accreditation of institutions and individuals to conduct public functions; reduction of financial risk through insurance; access to leasing; commodity exchanges; emergency bonds; connection to Internet and through it to the communications highway; and trade portals for agriculture.

Los Fondos Competitivos

1

Los cambios producidos por la globalización en las economías de los países en desarrollo han generado una creciente prioridad en los mercados, los cuales presentan imperfecciones que afectan la competencia y la asignación equitativa y sostenible de los recursos. Estas externalidades negativas han hecho necesaria una política de Estado dirigida a mejorar los resultados de la dinámica de los mercados, interviniendo para corregir las distorsiones con el propósito de aproximar la economía a una situación de competencia, transparencia y de oportunidades de progreso para todos dentro del marco normativo de la Organización Mundial del Comercio (OMC⁴).

En el ámbito de estas políticas surgen los programas de fomento y sus correspondientes instrumentos, entre los cuales se encuentran los fondos competitivos. Considerados como intervenciones "suaves"⁵, cuentan con una institucionalidad diseñada especialmente para su gestión. Estos fondos a través de sus recursos financieros, actúan como ordenadores de la acción del Estado hacia una determinada demanda, materializada a través de proyectos seleccionados, que son financiados y ejecutados por diversos mecanismos.

1. *Objetivos de los Fondos Competitivos*

- n Desconcentrar los servicios dirigidos al apoyo de los usuarios y proveer incentivos al sector privado mediante el aporte de recursos públicos;
- n Compartir capacidades técnicas y recursos con instituciones privadas, y organizaciones de productores, en la búsqueda de un objetivo común, como es la elaboración de un producto o servicio entre ambos;
- n Lograr un mayor acercamiento a la demanda por recursos, llegando más cerca del usuario;

4 Se refiere especialmente a las medidas que se pueden tomar dentro de la llamada "caja verde" que es la menos distorsionante del comercio e incluye el apoyo a medidas medioambientales y las incluidas dentro de la multifuncionalidad de la agricultura.

5 Financiamiento con fondos públicos que no implica transferencias de los consumidores o ayuda en materia de precios a los productores, instrumento de caja verde.

- n Alcanzar una mayor eficacia y transparencia en la asignación de los recursos públicos para la agricultura y el desarrollo rural.
- n Especializar a las instituciones estatales en la generación de normativas, supervisión, seguimiento y evaluación de programas y proyectos;
- n Otorgar a los funcionarios profesionales de los organismos públicos, un papel normativo y supervisor, de alto nivel técnico.

Estos objetivos diferencian a los fondos competitivos: de la asignación directa de recursos; de la compra de servicios a terceros; o de la entrega del total de servicios especializados por parte del personal de un organismo público. Los fondos competitivos responden a un enfoque de demanda que hacen los usuarios, a diferencia de la asignación directa de recursos y enfocada a la oferta, que todavía realizan algunas instituciones públicas. Estos fondos constituyen recursos temporales que se conceden como una bonificación o subvención que a manera de incentivo premia o estimula la iniciativa de los usuarios receptores responsables de generar un resultado y/o producto por medio de la ejecución de un proyecto. En la óptica de los receptores de recursos, este apoyo se percibe como una iniciativa del Estado, enmarcado en un programa que busca el logro de los objetivos de política diseñados por las instituciones correspondientes.

2. Principios Orientadores de la Función del Estado para Poner en Operación los Fondos Competitivos como Instrumento de Fomento

- n Generar mecanismos para eliminar las distorsiones que se encuentran en los mercados de productos y servicios, que pueden provocar desequilibrios.
- n Facultar al Estado para actuar con instrumentos directos e indirectos que favorezcan el desarrollo de los mercados y garanticen mayor equidad.
- n Aplicar una conducta proactiva del Estado para identificar y construir instrumentos para mejorar las capacidades de las instituciones y personas, en

la generación de ventajas competitivas dinámicas.

- n Complementar recursos y acciones con el sector privado para alcanzar objetivos prioritarios del Estado.
- n Siendo la iniciativa individual la principal beneficiaria de la acción del Estado, éste genera políticas públicas orientadas a fomentar la asociatividad y los encadenamientos productivos, desde los recursos hasta los productos.

3. Aspectos que Justifican la aplicación de Fondos Competitivos para la Agricultura y el Medio Rural

- n Las imperfecciones en el funcionamiento de los merca-

dos de servicios para la agricultura, especialmente por las asimetrías derivadas del acceso no igualitario a la información sobre los recursos que el Estado administra;

- n La necesidad de responder con servicios más efectivos a la demanda de los usuarios;
- n La búsqueda de iniciativas que permitan a la población de las áreas rurales acceder a recursos específicos para desarrollar los procesos productivos y comerciales.
- n La debilidad en la incorporación de los grupos sociales vulnerables a las actividades empresariales;
- n La insuficiente acumulación de capital de la mayoría de los agentes económicos, para emprender iniciativas de producción empresarial y compartir riesgos

4. Ambitos de Acción de los Fondos Competitivos

- n **Generación de iniciativas creadoras de empleo:** La nueva economía, caracterizada por la globalización, hacen del empleo un tema donde la política pública pone especial atención. Por ejemplo: la incorporación de valor agregado a los productos primarios que generan trabajo.
- n **Innovación tecnológica:** Con el fin de crear las llamadas ventajas competitivas dinámicas, donde la empresa aprovechando el concepto de escalamiento productivo, identifica y crea ventajas a través de la innovación, de la transferencia de conocimientos y competencias. Por ejemplo: las

empresas que reducen costos comprando parte de los procesos a empresas especializadas.

- n **Integración social:** Tendiente a diversificar el aparato productivo para aumentar el bienestar de la comunidad. La iniciativa individual encuentra espacios para crear y desarrollar prácticas asociativas que favorezcan la agregación de valor al emprendimiento individual. Por ejemplo: las asociaciones de regadores o las organizaciones de capacitación, que se reúnen para comprar los servicios técnicos que entregan otras empresas.
- n **Desarrollo de mercados con equidad en la distribución de los beneficios:** Acceso a nuevas fuentes de financiamiento, desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, y generación de mayores oportunidades, donde puedan acceder más receptores del incentivo. Por ejemplo, los nuevos sistemas de información con que las instituciones del Estado comunican los resultados de los programas y proyectos a los usuarios;
- n **Desarrollo equilibrado del territorio:** Se trata de aprovechar los recursos regionales y locales para motivar e impulsar a los habitantes a utilizar sus capacidades y estimular la incorporación de los actores relevantes desde el exterior hacia la localidad o región. Por ejemplo: los fondos regionales para el desarrollo y las asignaciones municipales para impulsar iniciativas en el marco de sus espacios geográficos.

Las lecciones aprendidas por los países, en programas que han puesto en funciones fondos competitivos para la agricultura y el desarrollo rural, dejan entrever variadas hipótesis sobre su efectividad y eficiencia, tanto en el proceso de asignación, como en el de ejecución de recursos con efectos disimiles e impactos heterogéneos sobre el ambiente en que actúan.

En esta ocasión, se pondrá énfasis en la revisión de los fondos competitivos desarrollados principalmente en Chile como en otros países de América Latina, para ejecutar políticas de apoyo a la agricultura y el desarrollo rural. En el caso de Chile, este tipo de programas cuenta con más de sesenta instrumentos institucionales en apoyo a la generación de aptitudes, ya sea para mejorar el estado de los recursos, para generar cambios en los procesos o elaborar nuevos productos.

Programas en el Sector Agrícola y el Medio Rural de Chile donde se han definido diversos ámbitos de acción para los Fondos Competitivos

- n **Modernización de la Institucionalidad:** Dirigidos a la simplificación y homogenización de trámites burocráticos para la atención al público (permisos, autorizaciones, certificados de importación o sanitarios de exportación, etc.). Entre ellos se tiene: Programa de registro y control de productos farmacéuticos de uso veterinario; Fiscalización del cumplimiento a la ley de la carne; Certificación de la propiedad intelectual sobre variedades vegetales; Certificación de la denominación geográfica de los vinos; Certificación sanitaria de exportación de material de reproducción vegetal que conduce el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y otros.
- n **Infraestructura Básica:** Se incluyen los planes y programas públicos orientados a expandir la acción productiva privada en el territorio nacional (Construcción de canales y embalses, electrificación, telefonía rural y otros). Ejemplos de ellos son: el Programa de Financiamiento de Proyectos de Riego y Drenaje por la vía de la aplicación de la ley 18450 que conduce la CNR; el Programa de Riego Campesino de INDAP, el Programa de Fomento a las Obras Medianas y Menores de Riego (PROMM) del MOP y otros. También son complementarias para generar bases de apoyo a otros instrumentos de fomento productivo: un ejemplo es la habilitación de una nueva terminal aérea para carga, que promueve y facilita las exportaciones, o de caminos para alto volumen de tránsito, que hacen más expeditos los traslados de productos desde los centros de producción a los de consumo.

n **Infraestructura de Servicios:** Se incluyen servicios de apoyo a la producción, comercio y calidad de los productos, que los productores necesitan para llegar a los consumidores, incluyendo la difusión de la información y su adopción (Programas de identificación, formulación y evaluación de proyectos; mesas de diálogo y comités de encadenamiento por producto). Como ejemplo de éstos se cuentan el Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario del SAG y el Programa de Recuperación de Suelos Degradados, de SAG e INDAP.

n **Fomento Empresarial:** Estos programas se han diseñado para impulsar la creación y el crecimiento de nuevas empresas de variados tamaños. La CORFO y el INDAP han sido los pivotes de las iniciativas. Como ejemplo se tienen el Servicio de Asesoría Localizada, el Servicio de Asesoría en Proyectos y el Servicio de Asesoría Especializada de INDAP; el Fondo de Desarrollo Empresarial de la misma institución; también son programas de este tipo los llamados Programas de Fomento (PROFO) de la CORFO.

n **Desarrollo de Competencias:** Destinados a diseñar y poner en funciones proyectos que generen productos innovadores, encadenados a focos dinámicos territoriales y a la gestación de la capacidad instalada para acceder a otras fuentes de financiamiento. Como ejemplo están los que nacen del programa de la Fundación de Innovación Agraria (FIA); o el Bono de Fomento a la Competitividad de la Ganadería Bovina; o el Concurso Nacional de Proyectos para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina de INDAP; y el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo de CORFO.

n **Centros de Innovación Tecnológica:** Corresponden a programas orientados al traspaso a empresas de tecnologías probadas y que han dado resultados para que los apliquen. Estas tecnologías difundidas deben ser replicables y sustentables. Como ejemplo de ellas se tiene el Programa del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) de CORFO.

n **Programas de Superación de la Pobreza y de Discriminación Positiva:** Dirigidos a otorgar subsidios para personas que se encuentran en estado de pobreza o que pertenecen a etnias o sufren exclusión por género o por edad. Entre ellos se cuentan, por ejemplo, el Programa Laboral para Jóvenes, Chile Joven, del SENCE; el Fondo Nacional para Capacitación (FONCAP), del

SENCE; el programa del Ministerio de Educación que concede becas para estudiantes de ascendencia indígena; el Servicio de Desarrollo Local en Comunidades Rurales Pobres (PRODESAL), del INDAP, entre otros.

5. El Proceso para Establecer un Fondo Competitivo

En términos generales, el proceso para establecer un fondo competitivo comprende las fases que se tratan en los siguientes capítulos de este documento:

- a. Decisión de una entidad estatal de impulsar una política de fomento entre cuyos instrumentos se incluye un fondo competitivo;
- b. Diseño conceptual del fondo;
- c. Diseño de las funciones claves del fondo;
- d. Diseño de la organización para la ejecución del fondo;
- e. Estimación del costo y financiamiento del fondo;
- f. Diseño del sistema de seguimiento y evaluación de un fondo.

Elementos para el Diseño de un Fondo Competitivo

2



Aspectos Conceptuales para el Diseño de un Fondo

Competitivo

Para el diseño conceptual de un fondo competitivo se busca la coherencia y articulación entre la política de fomento y la forma en que el fondo materializará esa política considerando los aspectos estratégicos, funcionales y operativos. Como ejemplo de articulación de estos aspectos ver en el Anexo 1 el Decreto de creación del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario bajo responsabilidad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), de Chile. El diseño conceptual del fondo debería incluir, entre otras definiciones las siguientes:

- n Función Estratégica del Fondo Competitivo;
- n Los Usuarios;
- n Tipología de Proyectos a ser Promovidos;
- n Criterios de Asignación de Recursos;
- n Criterios de Elegibilidad de Proyectos.

1. La Definición de la Función Estratégica de un Fondo Competitivo

La búsqueda de instrumentos para combatir la pobreza rural y mejorar la competitividad de la agricultura, ha sido constante en casi todos los países en desarrollo. Una vez elegida la estrategia de desarrollo agrícola o rural e identificados los posibles beneficiarios, la pregunta es cómo acceden estos beneficiarios a los recursos y que éstos se apliquen en forma eficiente. La instrumentación de estas estrategias ha pasado desde modalidades como la acción institucional directa, trabajando con sus propios funcionarios para llegar con los recursos a los usuarios y promover el cambio demandado; hasta modalidades en que se traspasan dichos recursos a los usuarios para que éstos desarrollen los proyectos y aporten recursos complementarios, en especie o monetarios, para impulsarlos.

Los modelos tradicionales de asignación de créditos agrícolas para un determinado propósito, o la entrega de un servicio público directo, basados en subsidios a tasas de preferencia y de subsidios a veces incobrables, significó un alto costo para los países y no siempre se cumplieron las metas de llegar con los productos a los usuarios del recurso, en su mayoría, pobres rurales. En las dos últimas décadas, se observan cambios significativos en los mecanismos utilizados para

entregar financiamiento al sector agrícola y el medio rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En algunos de ellos se han reducido sensiblemente y, en otros, se han abandonado las formas de intervención estatal directa, como medio para promover soluciones a los problemas de la producción, transformación y consumo de productos originados en el sector⁶.

En estos últimos años se ha profundizado el encuentro de opciones basadas en nuevas formas y diversos grados de intervención pública en los mercados. Se han incorporado con ello nuevos modelos de participación institucional privada, de tipo comercial, organizaciones públicas de derecho privado o abiertamente de mercado. Se busca una nueva institucionalidad, donde el instrumento de fomento sea supervisado en su gestión con normas claras, reglamentación

En este marco los organismos del Estado juegan un importante papel en la búsqueda de soluciones para el desarrollo productivo y el combate a la pobreza rural por medio de instrumentos que mejoren las normas de eficacia, equidad, responsabilidad, transparencia y participación de los usuarios a través de: (i) la selección de los usuarios; (ii) el seguimiento y evaluación en la generación de resultados y/o productos de los proyectos; y (iii) la rendición final de cuentas de los encargados de su ejecución, tanto en sus aspectos técnicos como financieros.

La acción de los organismos del Estado para generar y poner en funcionamiento los instrumentos de fomento y estimular la acción de los privados, puede ser en forma directa o a través de bonificaciones⁷, concesiones⁸, subsidios e incentivos. También puede ser ejercida por medio de una acción reguladora o normativa con la finalidad de consolidar un proceso productivo, comercial o la prestación de un servicio de carácter privado. La acción reguladora es diferente a la entrega de recursos por subvención, donde se traspasan recursos públicos a un privado, para que éste ejecute un proyecto o para solucionar un problema social del usuario, sin que éste aporte un complemento. Los instrumentos de promoción y fomento impulsados por

6 Recursos financieros que aparecían como aporte para el desarrollo, por su función destinada a resolver problemas a grupos de usuarios, se quedaban entre los integrantes del proceso y no llegaban totalmente a los usuarios finales, o la inversión de estos recursos ya que se destinaban a otra prioridad o a necesidades de menor plazo. Se estima que un 70% de los recursos llegaba a los usuarios, quedando el resto en la burocracia intermedia, empresas de servicios y otras.

7 Bonificación: Aporte mediante el cual el Estado premia una iniciativa presentada por un usuario, que cumpla con la política impulsada por el organismo a cargo del Fondo.

8 Concesión: Facultad que tiene el Estado de traspasar a un tercero privado, la ejecución de un proyecto o una función en principio realizada por una institución pública. Al traspasar esa facultad, el organismo privado queda en condiciones de buscar una fórmula de pago de los costos de construcción y de administración de la operación de la obra construida.

los órganos del Estado, estimulan e impulsan a los privados a incorporar mejoras e innovaciones en la productividad, incluyendo entre estos: (i) los recursos humanos; (ii) la innovación de la tecnología; (iii) la concreción de nuevas oportunidades de inversión; (iv) la preservación o el mejoramiento de los recursos medioambientales; (v) el desarrollo armónico entre los espacios urbano y rurales; y (vi) la generación de nuevos empleos productivos.

Son variadas las experiencias en apoyo al financiamiento y la capitalización de la población de las áreas rurales. En algunas se ha enfatizado la intermediación financiera, en otras, el desarrollo de nuevos mercados financieros rurales o la participación en alianza entre el Estado y los usuarios. Estas experiencias, buscan adaptar el proceso y especialmente el instrumento financiero, a las características presentadas por una determinada sociedad rural, el ambiente político en que se desarrolla, el modelo económico y la cultura en que se ejecuta una acción de apoyo. Para ello, se ha generado un nuevo papel del Estado y de sus actores, entendiendo que el financiamiento para la agricultura y el desarrollo rural es uno de los servicios que, como recurso productivo, se pone al alcance de la gente para mejorar su acceso a otros recursos, el cual incluye diversos instrumentos secundarios para alcanzar los propósitos de la política pública (ahorro, créditos, seguros y reaseguros, medios de pago, bolsas agropecuarias, fondos rotatorios, fondos competitivos, otros).

Para operar la nueva estrategia de asignación y gestión de recursos, aparecen los fondos competitivos, como instrumentos que generan opciones para acceder a otros recursos de financiamiento que se orientan a obtener determinados resultados y/o productos. Las organizaciones privadas alcanzan una participación relevante en la operación de los recursos, en el aporte complementario a los fondos del Estado y en la supervisión y evaluación de los procesos de construcción de los resultados o productos esperados por parte de los usuarios. La participación complementaria del sector privado cuando se asocia con la institución pública, requiere de mecanismos idóneos para movilizar recursos, otorgar prioridad social a las inversiones y mejorar la gestión de los recursos. Esto se realiza mediante reglas claras puestas en práctica por los organismos del Estado y la generación de compromisos de gestión, con sus correspondientes mecanismos de control para otorgar un marco de eficiencia y transparencia a las inversiones del Estado, en conjunto con el uso de fondos privados.

Este instrumento competitivo se caracteriza por su transitoriedad, ya que es usado para apoyar la atracción del interés privado en el desarrollo de una actividad, y desaparece cuando esta finalidad se logra.

Algunos elementos sobre la función estratégica de los fondos competitivos son, entre otras: (i) crean condiciones potenciales para canalizar recursos públicos de una manera más ágil y más eficaz dirigidos a dar un servicio a una población a atender; (ii) se logra que los

recursos públicos sean asignados en forma más eficiente (probablemente no van a reducir los recursos públicos asignados a un servicio, pero sí pueden permitir un uso más eficiente de éstos), (iii) se generan sinergías entre entidades públicas y privadas, universidades, organizaciones y gremios de productores, al establecer condiciones para que compitan siguiendo reglas predeterminadas en la obtención de recursos para impulsar proyectos.

2. La Definición sobre los Usuarios que pueden Postular los Recursos de un Fondo

En términos generales, la definición de los usuarios esta en directa relación con la política, objetivos y funciones de la institución o programa responsable del fondo. La ejecución de un fondo, obliga a focalizar las acciones en un determinado grupo de usuarios. Para el caso de Ministerios o Secretarías de Agricultura o Institutos de Investigación, los recursos de un fondo normalmente cubren una parte de las funciones que debe cumplir la institución responsable, por lo tanto, cubrirán una parte del universo de usuarios de los servicios que brinda la institución. En situaciones en que se crea una institución especialmente para administrar un fondo, como el caso de una fundación, generalmente los usuarios constituyen el universo a atender de acuerdo a los objetivos y funciones de dicha entidad. La definición de los usuarios que pueden postular a los recursos de un fondo, normalmente se indica en la bases de los concursos o ventanas abiertas. A continuación se presentan algunos ejemplos de definición de usuarios:

- n **Usuarios del Concurso Nacional de Proyectos para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile:** familias de pequeños productores agrícolas y/o campesinos que exploten uno o más predios con una superficie total no superior a 12 hectáreas de riego básico cualquiera sea el régimen de tenencia, que sus activos no sean superiores a 3.500 Unidades de Fomento, que trabajen en forma directa la tierra y cuya principal fuente de ingreso sea la agricultura. Los participantes pueden presentarse en forma grupal (sin personalidad jurídica) o en forma de organización (con personalidad jurídica);
- n **Usuarios de la Ventanilla Abierta del Subprograma de Giras Tecnológicas del Programa de Capturas Tecnológicas de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) de Chile:** grupos multidisciplinarios de cinco a quince personas, integrados por investigadores, productores, empresarios (empresas de servicio y/o transformación), profesionales y técnicos del sector agrario;
- n **Usuarios del Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile:** empresas del sector privado dedicadas a la producción bienes y servicios, o entidades privadas

constituidas, al menos, por tres empresas de iguales características; además, deben acreditar que cuentan con la adecuada capacidad técnica, administrativa y financiera para ejecutar el proyecto respectivo, como asimismo la capacidad de gestión para materializarlo en su fase productiva, y la aptitud comercial para colocar su producción en el mercado o, en su defecto, que exista seguridad de que dispondrán de la adecuada asistencia técnica y financiera sobre dichas materias.

Los usuarios cumplen diferentes papeles en el funcionamiento de un fondo competitivo, los cuales serán descritos en los próximos capítulos. Algunos de estos papeles son: (i) participan en la selección de propuestas al fondo; (ii) aprueban convenios con el fondo; (iii) realizan el seguimiento de las actividades acordadas, por lo que ejercen el control o auditoría social de los recursos; (iv) participan en la evaluación de resultados.

3. La Definición de la Tipología de Proyectos a ser Promovidos

En definitiva, es mediante la ejecución de los proyectos apoyados con los recursos de un fondo competitivo, la forma en que se materializa una determinada política impulsada por la institución responsable del fondo (Ministerio o Secretaría de Agricultura u otra entidad). Independientemente de que los recursos de los fondos competitivos se enfocan a la demanda de los usuarios, es necesario establecer una tipología de proyectos para darle la direccionalidad requerida a la asignación de recursos, de manera que se logre el impacto deseado con dichos recursos. Esta tipología se prepara durante la etapa de diseño de un fondo y tiene carácter referencial, aunque en el proceso de ejecución puede irse ajustando de acuerdo a nuevas demandas. Esta tipología de proyectos cumple varias funciones:

- n Coadyuva a fijar las "reglas del juego" para que los usuarios, potenciales postulantes a un fondo, analicen si tienen las capacidades, recursos y experiencia para participar;
- n Le permite a la institución responsable y a los administradores del fondo:
 - a. Establecer techos mínimos y máximos referenciales sobre los montos de la inversión requerida; esta información sirve para establecer los montos máximos de bonificación en términos monetarios;
 - b. Establecer ciertos criterios para el cofinanciamiento (monto y tipo de aporte del usuario);
 - c. Elaborar ciertos indicadores de tipo referencial de los proyectos (como sobre aspectos socioeconómicos, técnicos, financieros, ambientales y otros), de manera que al momento de analizar las propuestas de proyectos presentadas por los usuarios, ya existe información comparativa; además, esta información sirve para fundamentar la justificación de un fondo en su etapa de diseño;

- d. Respaldo las proyecciones del flujo financiero del fondo en su etapa de diseño y durante la ejecución.

La definición de la tipología de proyectos para que los usuarios puedan postular a los recursos de un fondo, normalmente se indica en la bases de los concursos o ventanas abiertas. A continuación algunos ejemplos de tipologías de proyectos:

- n **Tipología de proyectos del Primer Concurso Nacional del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile:** (a) control y erradicación de plagas endémicas, vigilancia y defensa del patrimonio sanitario agrícola; (b) control y erradicación de enfermedades, vigilancia y defensa del patrimonio sanitario pecuario; (c) manejo sustentable de los recursos naturales y fomento de prácticas tecnológicas de producción agropecuarias limpias ambientalmente; (d) reducción de los niveles de contaminación de suelos y aguas de riego; (e) desarrollo de denominaciones de origen y de indicaciones de procedencia; (f) protección y mejoramiento del recurso genético, su adecuación ecosistémica y biodiversidad; (g) inocuidad de alimentos.
- n **Tipología de proyectos del Fondo de Asistencia Técnica (FAT) del Programa Nacional de Tecnología y Formación Agropecuaria de Nicaragua:** (a) promoción y organización; (b) servicios de asistencia técnica; (c) pequeños proyectos de inversión para adopción tecnológica; (d) preinversión y estudios especiales; (e) fortalecimiento de capacidades organizativas.
- n **Tipología de proyectos de innovación agraria de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) de Chile:** (a) introducción de nuevos productos; (b) manejo productivo innovativo; (c) agroindustria; (d) gestión agraria innovativa.
- n **Tipología de proyectos de servicios de riego amparados por la Ley de Riego impulsados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) de Chile:** (a) construcción de nuevas obras de riego; (b) reparación, mejoramiento o ampliación de obras de riego y drenaje existentes; (c) instalación de sistemas de riego tecnificado.

TIPOLOGIA DE PROYECTOS PROPUESTA PARA EL FONDARIEN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DARIEN DE PANAMA*

Proyectos de Reforestación. Los mismos propugnan el aprovechamiento económico de los suelos en sobreuso o con usos distintos de su capacidad agrológica, con el fin de diversificar los ingresos de las comunidades y mejorar el ambiente y recuperación de suelos. El Fondo cofinanciaría la reforestación de maderables y especies frutícolas en proyectos individuales y comunitarios. También, prevé estimular nuevas empresas comunitarias como viveros, bancos de semillas forestales, capacitación y asistencia técnica en manejo forestal.

Proyectos de Microcuencas. Proyectos para la potenciación y manejo de microcuencas que incluyen, entre otros componentes, inversiones para el control de los efectos derivados de la erosión, protección de fuentes de agua, control de erosión eólica, manejo de microcuencas, desarrollo de obras físicas de conservación y otras actividades de protección.

Proyectos Ecoturísticos. Para aprovechar oportunidades ecoturísticas (belleza escénica, patrimonio cultural, etnoturismo, etc.). Se facilitará el cofinanciamiento de proyectos comunitarios, proyectos de obras y servicios ecoturísticos (hospedaje, alimentación, artesanías, guías, construcción de senderos, tiendas, restaurantes, información, etc.) que ofrezcan rentabilidad económica a los habitantes y sostenibilidad ambiental de los recursos naturales de las mismas.

Proyectos Pesqueros. Construcción de obras de atraque, bodegas, servicios y áreas de comercialización de productos en caletas pesqueras artesanales. También serían elegibles servicios de frío para la comercialización, puestos de venta de mariscos y los costos de comercialización de productos de exportación.

Proyectos de Producción Agropecuaria. Los proyectos de este tipo están orientados hacia el impulso de nuevas tecnologías, diversificación de estructura productiva de las zonas, elevar la productividad del trabajo, el empleo e ingresos de los

beneficiarios. Pertenecen a este grupo actividades agrícolas y pecuarias que faciliten la diversificación de la estructura productiva hacia cultivos de exportación; adaptación de nuevas tecnologías (labranza mínima o cero labranza, rotación de cultivos y, abonos verdes, agricultura orgánica y otros); uso y aplicación de riego; desarrollo de frutales; ganadería intensiva asociada a manejo de pastizales; investigación, adaptación y pruebas piloto en cultivos específicos, principalmente los de agroexportación; proyectos de asistencia técnica. En el campo de la ganadería, proyectos orientados a promover un cambio cultural que propicie el mantenimiento de la actividad ganadera bajo métodos sostenibles, como técnicas modernas para manejo de pastos y de ganado así como la integración en la industrialización de leche y carne, actividades que incluirán el desarrollo de pequeñas empresas de recolección y acopio de leche y mejoramiento de la comercialización.

Proyectos de Comercialización. Orientados a la modernización del sistema de mercadeo agrícola con lo cual se promueve asegurar y diversificar mercados, garantizar mejores precios y márgenes de utilidad de los productores. Promover la capacitación a los productores en el área, la construcción y/o habilitación de centros de mercados de concentración rural, servicios comerciales, financiamiento de la comercialización, manejo postcosecha y otros similares.

Proyectos para Desarrollar Agronegocios. Estos proyectos se orientan hacia la valorización de la materia prima local de origen agropecuario y forestal en las zonas del proyecto mediante la ejecución de operaciones de trabajo como la recepción, selección, manejo, acopio, e incluso su transformación productiva como mecanismo para aumentar el valor agregado, promover el empleo, disminuir las pérdidas post cosecha y elevar los ingresos de los asociados en estas zonas. Se considerarán elegibles proyectos que potencien la capacidad empresarial local: micro, pequeñas y medianas empresas de procesamiento de productos agropecuarios (queserías, pastelerías, jugos, bases de frutas, chileros, encurtidos, etc.), aboneras, preparación de abonos orgánicos, viveros, preparación de forrajes, y otras actividades que tengan afinidad con las indicadas.

Proyectos de Riego. Aunque todavía inciertos por las limitaciones para la provisión de aguas en la región de la carretera, habría posibilidad en áreas indígenas. Reducirían la dependencia del factor agua (lluvias), sobre todo para mantener una oferta anual de productos de exportación e igualmente incorporar cultivos como piña, zapallo y hortalizas. Promoverían el incremento de la productividad por finca, diversificación de la producción, potenciación de la producción regional hacia los mercados internacionales. Se procura la movilización de recursos para el desarrollo de proyectos comunitarios

de hasta diez hectáreas y proyectos de miniriego de hasta 5 hectáreas.

Proyectos de Asistencia Técnica y Capacitación. Los mismos deberán responder a las necesidades de las comunidades y organizaciones de productores que requieran programas de capacitación y asistencia técnica en áreas temáticas en donde el Programa no disponga de recursos especializados. En el sector pesquero, capacitación para la formación y/o consolidación de cooperativas y asociaciones de pescadores artesanales con el fin de lograr su autogestión, complementada con asistencia técnica y transferencia de tecnologías en administración, artes de pesca, procesamiento y mercadeo.

Proyectos de Fortalecimiento Institucional. Se refiere al financiamiento de proyectos dirigidos a la consolidación de organizaciones (empresas consultoras locales, organismos no gubernamentales, consultores independientes nacionales, universidades y otras organizaciones locales), responsables de la implementación de los distintos proyectos cuyos beneficiarios sean la población objetivo: capacitación a los facilitadores, obras físicas, vehículos, equipo de oficina y audiovisual.

Estudios de Preinversión. Se refieren al cofinanciamiento de estudios de pre y de viabilidad de proyectos complejos, así como el diseño de ingeniería de los proyectos en caso necesario. Los estudios serían financiados para proyectos con inversión superior a US\$30,000.

* Propuesta sobre el Componente de Sectores Productivos y Generación de Empleo o Ingreso. Programa de Desarrollo Sostenible del Darién. 1998. RUTA/MIPPE/BID. Panamá

FONDARIEN

TIPOLOGÍA Y COSTOS DE REFERENCIA DE LOS PROYECTOS

Tipo de Proyecto	Costos de Referencia por Proyecto (En US\$)*
<p>a. Ambientales Manejo de microcuencas Reforestación</p> <p>Ecoturismo</p>	<p>hasta 20,000 por proyecto hasta 100,000 por proyecto 45 mil por proyecto de vivero 8 mil por proyecto de semillas 280/ha de especie maderera 700/ha de especie de frutales dependerá del proyecto</p>
<p>b. Proyectos pesqueros Manejo de productos y comercialización</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artes de pesca - Adecuación de embarcaciones 	<p>hasta 40,000 por proyecto</p> <p>hasta 10,000 por proyecto hasta 200,000 por embarcación (**)</p>
<p>c. Producción agrícola orgánica Proyectos bajo riego (melón, sandía) Proyectos bajo riego (zapallo, plátano, horta-lizas y frutales) Producción en secano (plátano, ñame, otoe, zapallo) Producción en secano (yuca, frijol negro) Producción para exportación (ñame, otoe)</p>	<p>hasta 3,900 /ha hasta 1,600/ha hasta 1,600/ha hasta 820/ha hasta 3,000/ha</p>
<p>d. Producción ganadera Asistencia técnica Mejoramiento de fincas Subasta ganadera Fortalecimiento organizacional</p>	<p>20,000 por proyecto 10,000 por proyecto 120,000 por proyecto hasta 12,000 por proyecto</p>
<p>e. Comercialización Centros de servicios de mercado Centro de mayoreo Equipamiento</p>	<p>hasta 75,000 por proyecto</p> <p>hasta 250,000 hasta 80,000 por proyecto</p>

<p>f. Agronegocios</p>	<p>15,000 por proyecto de agroindustria tradicional 20,000 por proyectos pequeñas empresas</p>
<p>g. Capacitación</p>	<p>depende del programa y su beneficiario</p>
<p>h. Fortalecimiento Institucional</p>	<p>depende del programa y su beneficiario</p>
<p>i. Estudios de Preinversión</p>	<p>hasta el 10% del estudio</p>

*Estos costos han sido tomados de modelos financieros sobre tamaños económicamente aceptables. No obstante los mismos podrían sufrir ajustes al momento del financiamiento, por lo cual constituye una guía para el organismo que administre el FONDARIEN.

** Se refiere a embarcaciones semi-industriales, con habilitación para pesca de altura, que pueda garantizar parte importante de la producción del puerto. Este tipo de naves actualmente no desembarcan en Darién.

4. La Definición sobre los Criterios de Asignación de Recursos

Los mecanismos para competir por los fondos, su asignación y los métodos de entrega a los usuarios, son las variables que le dan el carácter de fondo competitivo. La institución responsable del fondo define, según sus intereses, la forma de asignación de éstos, orientándolos para cada tipo de competidor. La asignación de recursos de un fondo competitivo puede estar dirigida a:

- n Mejorar servicios;
- n Complementar otros recursos;
- n Donación y/o préstamo;
- n Administración y ejecución de proyectos.

4.1 Recursos para generar mejores servicios

Los recursos destinados a generar mejores servicios sirven de base impulsadora de nuevas inversiones. Por ejemplo: (i) los recursos que se destinan a la creación y funcionamiento de instrumentos financieros, tales como bonos de producción, seguros a la producción y a créditos; y (ii) los recursos que se utilizan para crear y poner a disposición de los usuarios una tecnología innovadora, que resuelva un problema y se constituya como tal en un nuevo recurso, para el apoyo a la producción.

4.2 Recursos complementarios

Su uso se complementa con otros recursos y con los otros eslabones de la cadena de producción para tener valor como insumo productor de un determinado bien. Por ejemplo, un fondo dirigido a la recuperación de suelos, puede complementarse con otros de apoyo a la producción o de apertura de nuevos mercados. Existen elementos complementarios al uso de estos recursos que producen valor agregado y hacen que la aplicación de un fondo competitivo para la agricultura y el medio rural se torne más efectiva en su ejecución, tales como: la existencia de una organización estructurada para realizarlo; la disponibilidad de recursos en el tiempo y en los montos asignados, tanto por parte de la organización que los asigna, como por parte de la institución o las personas que ejecutan el programa y que aportan recursos complementarios.

4.3 Recursos de donación y préstamo

Existen diferentes casos de asignación de donación y préstamo. La bonificación o subvención es una donación que puede ser de un 100 por ciento de los recursos aportados, o bien, un porcentaje es entregado

como bonificación y otro como préstamo; o el caso extremo, en que todos los recursos son entregados como préstamo.

Sin embargo, son las condiciones que definen la institución responsable de un fondo competitivo que determinará finalmente, si los recursos se entregan a los usuarios postulantes de un proyecto como crédito a determinado plazo o como incentivo no reembolsable (bonificación o subvención) o una mezcla de ambos. Son las necesidades de la política pública las que enmarcaran esta decisión. Si el proyecto es altamente prioritario, es posible que sea mayormente favorecido por las llamadas "condiciones blandas"⁹ de entrega de recursos.

En muchos casos, los recursos se transfieren a una entidad que maneja el proyecto quien otorga garantías ante el organismo que aporta los recursos, tanto por el fiel cumplimiento del proyecto, como por el monto de los recursos traspasados. Sin embargo, la empresa de servicios u ONG que recibe los fondos y se compromete a ejecutar el proyecto, (producto conjunto entre la organización pública y privada) puede depender de un tercero, que es el usuario individual u organizado. Es el usuario quien recibe los beneficios finales de la iniciativa propuesta y quien se compromete a generar los resultados o productos finales del fondo. Es en esta fase donde a menudo fracasan los proyectos, ya que la entidad administradora no evalúa la capacidad de absorción para la operación de recursos que posee el usuario y, menos aún, su capacidad para la devolución de los fondos recibidos.

4.4 La Definición de los criterios de bonificación o subvención

La bonificación o subvención es una donación, por lo tanto, no reembolsable, que actúa como incentivo del Estado para premiar los proyectos presentados por los usuarios que han sido seleccionados y que cumplen con los rigurosos criterios técnicos, de rentabilidad, de mercado, ambientales y otros, exigidos para acceder a los recursos de un fondo. En esencia, es un aporte para apoyar una buena iniciativa de proyecto innovador o modernizador, que comparte el riesgo con los usuarios de los recursos para llevar a cabo la iniciativa.

Entre los criterios que se toman en cuenta para determinar la asignación y porcentajes de bonificación o subvención, destacan los siguientes:

- n La intencionalidad de la política que desea implementar la institución responsable de un fondo, respecto al tipo de usuario que desea

9 Se entiende por condiciones blandas, el porcentaje menor de recursos a reembolsar por el usuario, el porcentaje menor cobrado por administración por la banca, o que tienen un período de gracia mayor para pagar los intereses, o cuya asignación se realiza con aporte estatal de un bono para el crédito o una garantía estatal al préstamo.

apoyar, especialmente su perfil socioeconómico. Por ejemplo, en casos que se desea promover la asociatividad de pequeños productores, se le podría otorgar mayor porcentaje de bonificación a aquellos proyectos presentados por grupos organizados o en proceso de consolidar su organización, que a los postulantes individuales; esto también es válido para fondos y proyectos más empresariales, donde un proyecto presentado por tres o más empresas podría recibir mayor porcentaje de bonificación que aquel presentado por una sola. En iniciativas dirigidas al alivio de la pobreza rural se podría bonificar en un porcentaje mayor a los usuarios de menores niveles de ingreso que aquellos que estén cerca de superar el umbral de pobreza; también habría un tratamiento especial para postulantes que forman parte de los grupos en desventaja en el medio rural (jóvenes, pueblos indígenas y mujeres);

- n La importancia del aporte ofrecido por los usuarios para ejecutar el proyecto que postulan influye en los niveles de bonificación; en general, a mayor aporte de los usuarios mayor porcentaje de bonificación;
- n Un manifiesto interés público por parte de la institución responsable de un fondo respecto a un proyecto, puede autorizar que la bonificación o subvención exceda el monto máximo establecido o se autorice un aporte inferior de los usuarios;
- n El monto de la bonificación se reduce a medida que el costo total del proyecto va aumentando y se va acercando al costo máximo establecido;
- n En general, las bonificaciones pueden fluctuar entre un 30 a 70 por ciento del costo total del proyecto, pero puede llegar al 100 por ciento. Normalmente, los costos de preinversión para formular los proyectos reciben un porcentaje de bonificación mayor que para la ejecución;
- n El monto de la bonificación se va otorgando de acuerdo con el proceso de ejecución del proyecto y al cumplimiento de actividades establecidas en el contrato correspondiente (generalmente basado en el plan de implementación y cronograma).

Algunos ejemplos que se presentan a continuación, ilustran mejor la definición de criterios de bonificación:

Niveles de Bonificación o Subvención a los Proyectos de Innovación Tecnológica postulantes al FONTEC de CORFO (Chile)

Tramo	Costo Total por Proyecto (Tramo en US\$)	Empresa Individual	3 o más Empresas
1	Hasta 100.000	50%	50%
2	100.001 a 300.000	40%	40%
3	300.001 a 500.000	20%	30%
4	500.001 a 1.000.000	0%	20%

Niveles de Bonificación o Subvención según tipo de Proyectos Postulantes al Fondo del Programa de Pobreza Rural y Recursos Naturales del MIDA (Panamá)

Tipo de Proyecto	Contribución del Fondo	Contribución del Usuario
Infraestructura	70	30
Desarrollo de Servicios de Tecnología	80	20
Ambiente	90	10
Fortalecimiento Institucional	70	30
Estudios de Preinversión	90	10

4.5 La recursos para administración y ejecución de proyectos

Los fondos competitivos presentan diversas modalidades para el manejo de los recursos. Existen desde aquellos como el Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile, donde los que otorgan el complemento de fondos y los ejecutores de los proyectos son empresas privadas que buscan resultados para entregarlos luego a los usuarios (Anexo 1); y aquellos en que los recursos son directamente transferidos a los usuarios para que ellos hagan un aporte complementario de recursos y ejecuten el proyecto, como es el caso del Programa para la Recuperación de Suelos Degradados del SAG (Anexo N°2). Para hacer llegar los recursos a los usuarios, puede existir un administrador privado, que es contratado por la institución transferidora, previo proceso de selección a través de concurso. Esta forma es independiente del mecanismo que utilice el fondo para que se presenten a concurso los proyectos que compiten para obtener recursos para ejecución de los mismos.

En el caso del Fondo para el Desarrollo Rural Integral en Colombia, participa un organismo internacional que aporta recursos que se complementan con el aporte de una entidad nacional y de municipios para apoyar proyectos ejecutados por la comunidades que también aportan fondos. En el Fondo de Solidaridad Municipal de México, una agencia privada recibe los fondos estatales, los municipales y de la comunidad, generando una cuenta de ejecución, la cual se complementa con los aportes por proyectos que realizan la comunidad o la municipalidad que presenta la iniciativa. En el caso del programa de Alivio a la Pobreza Rural del Nordeste de Brasil, a la cuenta del aporte internacional se une el del Estado y el del proyecto, que se complementa con la cuenta de la comunidad. Este conjunto de aportes se administra para otorgar los fondos para la ejecución de los proyectos solicitados por las municipalidades o las comunidades presentados al concurso correspondiente.

5. La Definición de Criterios de Elegibilidad de Proyectos y Aspectos Conexos

Los criterios de elegibilidad permiten determinar si un proyecto es o no elegible para obtener recursos de un fondo competitivo. Una vez cumplidos los requisitos exigidos para ser elegible, el proyecto es evaluado. Estos criterios de elegibilidad pueden incluir, entre otros, los siguientes:

- n Cumplimiento de la información exigida en las bases para postular al fondo. Si falta información que es relevante para el proceso de evaluación, el proyecto se declara no elegible;
- n Pertinencia del proyecto en relación a los objetivos y políticas que se desea lograr con los recursos del fondo;
- n Características de los usuarios que pueden postular a los recursos del fondo. Si la propuesta es presentada por usuarios que no corresponden al perfil socioeconómico y otros atributos definidos en las bases, el proyecto se declara no elegible;
- n El proyecto presentado por el usuario debe corresponder a la tipología de proyectos establecidos en las bases; de lo contrario se declara no elegible;
- n Proyectos que no cumplen con los límites de costos y plazos máximos establecidos para el período de ejecución y bonificación o subvención, pueden ser declarados no elegibles; igualmente serán rechazados aquellos proyectos cuyo aporte de los usuarios es menor al establecido.

Diseño de las Funciones Claves de un Fondo

Competitivo

Una vez que se ha discutido, consensado y elaborado el diseño conceptual del fondo de acuerdo al proceso y contenido explicado anteriormente, corresponde el diseño de las funciones claves del fondo que se tratan a continuación en el presente capítulo. Esta fase incluye básicamente:

- n La promoción, difusión y convocatoria del fondo;
- n La presentación de proyectos por parte de los usuarios postulantes al fondo;
- n La selección de los proyectos;
- n La asignación de recursos a los proyectos seleccionados o ganadores;
- n Los aspectos contractuales de la asignación de recursos;
- n El traspaso de fondos a los usuarios;
- n El seguimiento y control de la ejecución de los proyectos.

1. Promoción, Difusión y Convocatoria del Fondo

El proceso de promoción, difusión y convocatoria del fondo ocurre cuando ya se ha cumplido todo un proceso previo que culmina con la creación del fondo por Ley o Decreto (Anexo 1), para lo cual ya se ha realizado la definición de los aspectos conceptuales y operativos del fondo con sus objetivos, usuarios, tipología de proyectos a los que apoyará, criterios de bonificación y elegibilidad, selección de proyectos y asignación de recursos, así como los aspectos organizativos, administrativos, financieros y operativos. Todos estos componentes deben contar con el respaldo de manuales operativos, instructivos o guías.

La difusión, promoción y convocatoria la realiza la entidad administradora del fondo y consiste básicamente en informar e invitar a los potenciales usuarios a través de diversos métodos y medios de comunicación sobre: la existencia del fondo; sus objetivos; a que tipo de proyectos y usuarios se apoyará con los recursos del fondo; la forma en que se asignarán los recursos (concursos o ventanas abiertas); las

fechas de presentación de proyectos; los lugares designados para el retiro de las bases y la recepción de propuestas de proyectos; y las fechas de cierre de recepción (esto último para el caso de concursos).

2. La Presentación de Proyectos al Fondo

La información requerida para presentar proyectos por parte de los usuarios para acceder a recursos del fondo, esta contenida en las bases para postular a los recursos del fondo. La cantidad de información exigida dependerá del tipo y complejidad de los proyectos y de los recursos financieros necesarios para ejecutarlos. En general, hay tres tipos de información que contienen las bases de postulación:

- n Antecedentes generales, que consiste básicamente en información para orientar a los postulantes; incluye, entre otros: objetivos; procedimiento de postulación; plazos; derechos y obligaciones; criterios de selección y de bonificación; los ítems de costos cofinanciables y aquellos no aceptados; la forma en que se realizará el seguimiento y cómo se realiza la asignación de los recursos financieros;
- n Los antecedentes de los usuarios postulantes. Incluye, entre otros: identificación; experiencia; antecedentes legales o calidad jurídica de los usuarios postulantes a los recursos; situación y solvencia financiera;
- n El instructivo o guía para la elaboración y presentación de los proyectos que, en términos generales y dependiendo del tipo de proyecto, contiene: nombre del proyecto; antecedentes y justificación; objetivos; estudio técnico (se refiere a la identificación del problema técnico o científico y de la manera como se propone resolver este); análisis de mercado y arreglos de comercialización; estructura de costos y financiamiento; organización para la ejecución; evaluación económica privada; aspectos ambientales; beneficios y riesgos; plan de ejecución.

3. La Selección de los Proyectos

Una vez recepcionados los proyectos y revisados los criterios básicos para declararlos elegibles, se procede a la selección mediante una metodología de evaluación que comunmente incluye un modelo matemático que asigna puntuación a criterios determinados como elementos discriminantes de selección. Con este ordenamiento por puntuación, se elabora la lista con el orden de prelación de las propuestas para toma de decisiones de las autoridades del fondo. Los postulantes seleccionados con mayor cantidad de puntos, encabezan el orden para la entrega de recursos. La metodología utilizada para elaborar el ordenamiento de los proyectos, es periódicamente revisada e incorporada en la estructura del fondo, como una herramienta de trabajo de selección y seguimiento de los componentes productivos y financieros de los proyectos.

A menudo se contrata un agente externo para que evalúe, compare y ordene las propuestas y le de transparencia al concurso y a la asignación de los recursos. Normalmente, si esta etapa es realizada por el personal de la institución responsable del fondo, puede ser impugnada por los posibles usuarios. Debido a ello se busca que el proceso de revisión de propuestas sea riguroso, independiente y transparente, que abarque todas las iniciativas que cumplen con los requisitos exigidos en las bases de postulación¹⁰. Otra forma es una modalidad mixta en que los proyectos son analizados por técnicos seleccionados de la institución responsable del fondo y/o administradora, con la participación de especialistas externos de conocido renombre y de amplio espectro temático, con el fin de asegurar una evaluación de calidad, con limpieza, relevancia y flexibilidad en la interpretación de las normas y reglamentos.

A continuación se presentan algunos criterios que comúnmente son utilizados para seleccionar proyectos para los que previamente a su valorización se deben asignar un puntaje:

- n **Calidad técnica de la propuesta:** Se otorga puntuación por la presentación conceptual y los fundamentos técnicos del proyecto, su viabilidad técnica para ejecutarlo y los costos que están asociados a su elaboración.
- n **Evaluación de impacto del proyecto o iniciativa:** Se valora la evaluación económica y de las externalidades que presenta el proyecto.
- n **Capacidad del ejecutante para hacer realidad el proyecto:** Se otorga una puntuación por la información básica de la empresa de servicio u ONGs, para evaluar las capacidades y debilidades de gestión, que evite riesgos de operación del proyecto.
- n **Aporte de los postulantes:** Indica el porcentaje del proyecto que financian los postulantes (en especie o efectivo), directa o indirectamente y las alianzas que realizan con otras entidades para la ejecución y apropiación de los recursos del Fondo.

Cada criterio está relacionado con una puntuación que valoriza su situación en el modelo propuesto. A la vez, cada uno de los factores que conforman cada criterio, tiene una puntuación que es señalada por los revisores de las propuestas como: deficiente, regular, bueno y muy bueno, otorgando a la variable una puntuación correspondiente a la suma de los puntos para cada criterio. Los cuales se valoran dentro del marco de puntos que ha sido otorgada a cada variable en el modelo.

10 Puede restar transparencia a la selección el hecho que un porcentaje de los proyectos sea aceptado por fuera del orden en que los propuso la entidad externa contratada para tal efecto, debido a que la institución responsable del Fondo decide la asignación de recursos por razones de tipo político o por prevalecer las prioridades institucionales frente a un tema de emergencia, haciendo una excepción con alguno de los proyectos, sin incorporar un sesgo en el proceso.

Modelos de Asignación de Puntos por Variable

Factor 1: Calidad Técnica del Proyecto

Criterios	Deficiente 25 pts.	Regular 50 pts.	Bueno 75 pts	Muy Bueno 100 pts.
n Claridad en los objetivos planteados				
n Resultados esperados				
n Fundamentación científica, diseño y metodologías propuestas				
n Calidad técnica del proyecto				
n Estructura de costos				
n Claridad y justificación de la evaluación económica-social				
PUNTAJE TOTAL				

Para realizar una selección eficiente que permita un análisis homogéneo de las propuestas, es necesario que, junto con el formato o guía de elaboración y presentación de proyectos, se elabore un manual con los detalles del proceso de ordenamiento de los mismos. Este se revisa periódicamente según la generación de resultados, incorporando los avances logrados con las evaluaciones anteriores y los cambios de la política pública que originaron la creación del fondo competitivo. La revisión constante del modelo de selección, es un requisito indispensable para el éxito de un fondo competitivo. Se propende a un equilibrio entre los cambios en el modelo y la seguridad que este otorga a los participantes por su estabilidad. Por ello, el modelo es producto de una revisión rigurosa, transparente, anónima y autónoma de las propuestas.

Criterios de Selección del Concurso Nacional de Proyectos*

Criterios	Puntos
n Tasa Interna de Retorno	20
n Nivel de asociatividad y número de usuarios	20
n Proyectos innovadores: (i) por mayor nivel de innovación por nuevos rubros o procesos productivos; (ii) adicionan valor agregado a la producción; (iii) conservan los recursos naturales y disminuyen el impacto ambiental negativo.	20
n Aporte propio del usuario	10
n Coherencia con prioridades estratégicas regionales	10
n Postulantes en condición de pobreza extrema	5

*Concurso para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina. 1999. INDAP. CHILE

Criterios		Puntos
n	Articulación con otros instrumentos o programas de INDAP o de otras instituciones que aporten financiamiento a inversiones complementarias al proyecto.	7
n	Usuarios calificados en categorías A y B de la cartera de INDAP	8
PUNTAJE MAXIMO TOTAL		100

Finalmente, es recomendable el establecimiento de criterios más exigentes de selección al principio de la operación de un fondo competitivo con el propósito de iniciar la asignación de recursos en forma reducida. De acuerdo con el grado de cumplimiento de los proyectos con las normas más rígidas, se puede ir ampliando la capacidad del modelo y admitir un mayor número de propuestas.

4. La Decisión de la Asignación de Recursos

El proceso de selección culmina con el dictamen sobre la aprobación o rechazo de las propuestas de proyectos y prosigue con la notificación a los usuarios sobre los resultados por parte de la institución responsable o administradora del fondo. Los proyectos "ganadores" se ordenan de mayor a menor puntaje. La asignación de recursos se realiza en ese orden de prelación asegurando los recursos a los proyectos con mejores puntajes. En un plazo breve, los usuarios deben ratificar su opción de ejecutar el proyecto.

En caso de que no se realice un concurso público de proyectos y se trate de la entrega de una bonificación o subvención por labores ya realizadas o de un aporte por la contratación de un servicio, la entrega de los recursos financieros de un fondo se realiza una vez que la institución administradora certifica el cumplimiento de los requisitos estipulados en las bases para pagar el servicio o el porcentaje de costos comprometido a cancelar.

5. Aspectos Contractuales de la Asignación de Recursos

Una vez que han sido notificados los usuarios postulantes de la aprobación de sus proyectos, y ratificado el interés en ejecutarlos, se deben suscribir los contratos entre la institución responsable o administradora del fondo y los usuarios o representantes legales de éstos. En estos contratos se establecen los derechos y deberes de las partes y la complejidad del contrato dependerá de la complejidad del proyecto y del monto de los recursos que requiere el proyecto para su ejecución. En términos generales, un contrato debería contener, entre otros, los siguientes aspectos¹¹

11 Gran parte de este listado se ha obtenido de Las Bases Generales para el Primer Concurso Nacional del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario del SAG de Chile (1999).

- n Los derechos y obligaciones de las partes, su duración y todas aquellas cláusulas que resguarden el cumplimiento de los objetivos del fondo;
- n La obligación de los usuarios de llevar una contabilidad separada del proyecto;
- n La obligación de los usuarios de mantener la información y documentación original que permita la verificación de los gastos del proyecto, del destino, tanto de los recursos aportados por el fondo como de los usuarios y de tener una cuenta bancaria (u otra forma de cuenta) separada para el manejo de los fondos o una cuenta presupuestaria;
- n El derecho de la institución responsable o administradora del fondo, de realizar inspecciones sobre el avance del proyecto;
- n Las facilidades que deben dar los usuarios a la supervisión y seguimiento, así como presentar informes de avance del proyecto en sus principales aspectos (técnicos, financieros, plan de ejecución, otros);
- n Los compromisos de los aportes de los usuarios, en términos monetarios o en bienes/especies, que ofrecerán para la ejecución del proyecto y la forma de registrar estos aportes. Dependiendo de las bases para postular al fondo, estos aportes pueden ser: en dinero efectivo o en bienes o especies que se valoran para expresarlo en equivalente monetario; estos pueden ser: propiedades muebles e inmuebles; infraestructura; equipamiento y salarios necesarios para su ejecución, otros aportes;
- n Los procedimientos de adquisición de bienes y servicios con los recursos del fondo comprendiendo el análisis de factores de calidad y costo de los mismos, así como las exigencias sobre el mantenimiento de maquinaria y equipo, y las definiciones sobre la propiedad de los bienes de inversión una vez finalizada la ejecución del proyecto;
- n El cumplimiento de la legislación laboral del personal asignado a la ejecución del proyecto;
- n La modalidad de los desembolsos;
- n La rendición de informes técnicos, económicos, de gestión y financieros;
- n El uso de la propiedad intelectual y la confidencialidad de la difusión de los resultados;

- n Las condiciones sobre la divulgación de los resultados;
- n Las garantías que deben constituir los usuarios para recibir los recursos del fondo;
- n Los seguros que se exigen en casos determinados por el daño que puedan experimentar los bienes e inversiones adquiridos con recurso del fondo, así como los daños que se puedan ocasionar a terceros en la ejecución del proyecto.

6. Traspaso de Fondos a los Usuarios

El traspaso de los recursos financieros se origina después de la firma del contrato para el cumplimiento del proyecto, entre quien otorga los fondos (institución responsable o administradora de un fondo), y quien administra y recibe los recursos (usuario postulante). Este último está sujeto a una rendición de cuentas por los gastos realizados hasta una determinada fecha o una vez que el proyecto ha cumplido una de sus etapas.

El traspaso de los fondos, dependiendo de la modalidad, puede ser desde el organismo responsable o administrador del fondo: (i) hacia los organismos o empresas de servicio u ONGs, seleccionados para la ejecución del proyecto de común acuerdo con el usuario final¹²; o, (ii) directamente a los usuarios finales (productores o empresarios). La entrega de recursos es aceptada por el usuario mediante la recepción documentada de los fondos y la firma de una boleta de recepción y de la entrega de garantías para el fiel cumplimiento de los compromisos pactados.

12 Hay situaciones en que las empresas de servicio u ONGs, generan ideas de proyectos interpretando la demanda de los usuarios finales. Acopian estas demandas, las sistematizan y luego las hacen explícitas en forma de proyecto, para optar como responsables de su ejecución. La empresa u ONG, solicita recursos a nombre de los usuarios y trata de extraer la mayor ganancia por la administración y ejecución de los recursos y, por tanto, opta para que estos sean otorgados como no reembolsables, para que los usuarios los reciban como bonificación o subvención directa.

Caso FONAGRO sobre los recursos que efectivamente llegan a los beneficiarios

Un ejemplo de asignación de recursos con problemas para llegar efectivamente a los beneficiarios se presenta en el caso del Fondo para la Reactivación de la Agricultura de Guatemala (FONAGRO) donde los resultados del proceso de ejecución presupuestaria, condujeron a identificar que desde la institución que entrega los recursos hasta el que utiliza sus productos o usuario final del proyecto, llegan dos tercios de los recursos financieros destinados al Fondo; el otro tercio se queda en la administración.

Costo de cada etapa del proceso:

	MFP	FONAGRO	BANRURAL	Administrador	U. Ejecutora	Usuario
Costos	5%	3% + 1.5%	Saldos	4% - 10%	hasta 18%	
Ingresos extras sobre saldos			9% - 11%	9% - 11%		

En una estimación sobre los costos involucrados en el proceso de ejecución presupuestaria, asumiendo los porcentajes máximos negociados, se observa que: del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) al BANRURAL llegan el 95% de los fondos, ya que un 5% se queda en el FONAGRO como gasto de gestión de los recursos. Sobre ese monto el BANRURAL cobra el 3% quedando un 92.15%; sobre éstos cobra el 1.5% sobre saldos que se estiman en 0.75% promedio sobre el total, quedando un 91.45%, para repartir a los Administradores; éstos entregan a las Unidades Ejecutoras los recursos, cobrando entre un 6 y un 10% por su administración por lo que a estas llegan solo el 82.31%. Finalmente, extrayendo el costo para los beneficiarios por el uso final de los recursos que cobra como administración la Unidad Ejecutora queda un 67.5 % para la operación y la generación de los productos señalados en las propuestas.

Por otra parte, los saldos no ocupados que quedan en el BANRURAL, ganan por los depósitos en otros instrumentos financieros, entre un 9% al 11%. Igual sucede con los saldos de la cuenta especial que se habilita en BANRURAL por el administrador, la cual puede entregar los mismos porcentajes sobre los saldos.

Fuente: Elaboración de los autores.

7. El Seguimiento y Control de la Ejecución de Proyectos

Como su nombre lo indica, el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos consiste en verificar el cumplimiento de las actividades programadas para cumplir con los productos o resultados esperados del proyecto en concordancia con los aspectos contractuales, el cronograma o plan de ejecución, los recursos comprometidos por las partes, poniendo especial atención en: (i) la evidencia de la ejecución técnica y operativa; (ii) la coherencia con los presupuestado; (iii) la documentación de la ejecución financiera y contabilidad del proyecto; (iv) la coherencia entre la inversión física y gastos reales con lo declarado. La institución responsable o administradora de un fondo puede realizar el seguimiento y control de la ejecución de los proyectos con su propias unidades internas ya existentes, que se refuerzan, o bien, crean una nueva unidad, o contratan el servicio a otra entidad o empresa consultora externa.

Con base en los reglamentos de operación y financiero, se da seguimiento a los avances del proyecto, tanto en resultados intermedios, como de las rendiciones de cuentas realizadas al término de los plazos dados al proyecto para su ejecución. La certificación del avance alcanzado por el proyecto en el tiempo, corresponde al compromiso adquirido por el usuario de los recursos respecto al avance del producto o resultado obtenido y sirve como base para la revisión de la rendición de cuenta; ésta funciona como el "detonante" para la entrega de una nueva remesa de recursos, destinada a continuar con las etapas siguientes del proyecto; o bien, si hay incumplimiento considerado crítico y reiterativo, se puede determinar el término anticipado de los aportes del fondo y la aplicación de las penas establecidas en el contrato por incumplimiento de una de las partes.

Ejemplo del ciclo que sigue un proyecto para acceder a recursos de un fondo competitivo

Pasos a Seguir	Descripción	Instrumentos
1. Usuario (s) con una idea de proyecto solicita información sobre el Fondo.	La información sobre la forma de acceder al Fondo se obtiene en las oficinas que a nivel local tienen el MAG, y otras entidades adscritas al MAG. Usuario (s) compra el Manual	i. Manual del Fondo ii. Manual del Usuario
2. Usuario (s) decide postular al Fondo.	del Usuario y se le hace entrega de un Comprobante de Compra del Manual y listado de consultores acreditados en el MAG. Usuario (s) selecciona consul-	i. Manual del Usuario ii. Listado de consultores acreditados en el MAG iii. Comprobante de compra del Manual del Usuario
3. Usuario (s) prepara propuesta (proyecto) al Fondo.	toría y ésta procede a apoyar en la elaboración del proyecto (Nota: ver bonos de pago a asesorías en el punto 8) Usuario (s) entrega el proyecto	i. Manual del Usuario
4. Usuario (s) finaliza preparación de proyecto con apoyo de consultoría y lo presenta en las oficinas donde sesionan los Comités Zonales.	al Comité Zonal anexando Comprobante de Compra de Manual del Usuario y firma Carta de Compromiso ratificando el interés de participar en el concurso del Fondo. Se le entrega un Comprobante de Recepción de los documentos ingresados.	i. Manual de Usuario ii. Carta de compromiso (forma parte del Manual del Usuario) iii. Comprobante de compra del Manual del Usuario iv. Comprobante de Recepción de Documentos (forma parte del Manual del Usuario) v. Proyecto
5. El Comité Zonal envía el proyecto a una de las tres Unidades Técnicas Móviles para evaluar técnicamente el proyecto.	La Unidad Técnica Móvil tiene tres posibilidades de recomendación: (i) rechazados; (ii) aprobados; (iii) objetados que deben ser replanteados	i. Proyecto ii. Dictamen con recomendación técnica de la Unidad Técnica Móvil
6. El Comité Zonal evalúa los proyectos que fueron aprobados por la Unidad Técnica Móvil y puede aprobar, rechazar, modificar o requerir mayor información para la toma de decisiones.	El Comité Zonal elabora el Acta conteniendo el dictamen sobre el proyecto respectivo. Los proyectos que sobrepasen los niveles de decisión del Comité por montos superiores a US\$ 50 mil, pasan a decisión del Consejo Directivo de la Fundación.	i. Acta del Comité Zonal
7. Notificación del Comité Zonal o Consejo	El Comité Zonal y el Consejo	

Pasos a Seguir	Descripción	Instrumentos
<p>Directivo sobre aprobación o rechazo de proyecto.</p> <p>8. Pago a asesorías de elaboración de proyectos.</p>	<p>Directivo (cuando corresponda a su nivel de decisión), notificarán formalmente a los beneficiarios mediante una carta del MAG la aprobación o rechazo del proyecto y las causales de tal decisión.</p>	<p>i. Carta del MAG</p>
<p>9. Formalización de la aprobación de los recursos del Fondo para la ejecución de proyectos aprobados y su traspaso.</p>	<p>Habrán 3 modalidades de pago a asesorías:(i) bono de incentivo inicial: financia el costo básico de preparación de una idea de proyecto para incentivar a los elaboradores (asesorías) por un monto de US\$ 50 aprobados por el Comité Zonal y la Unidad Técnica Móvil;(ii) bono de selección: se pagará a los elaboradores cuyo proyecto ha sido seleccionado pero no financiado por un monto de US\$ 400 aprobados por el Comité Zonal y Unidad Técnica Móvil;(iii) bono final: se pagará a los elaboradores ganadores del concurso por un monto equivalente a un 5% de la inversión total del proyecto con un tope de hasta US\$ 1.500 aprobados por el Comité Zonal y la Unidad Técnica Móvil.</p> <p>El representante legal de la organización de productores (con personería jurídica), o el designado por el grupo de productores (sin personería jurídica) firman un contrato con la autoridad competente del Fondo. Apertura de cuentas y definición de firmas para girar recursos financieros</p>	<p>i. Formato para idea de proyecto (ver perfil en Manual del Usuario);ii. Formato de proyecto (incluido en el Manual del Usuario)iii. Orden de pago emitida por el Comité Zonal y realizada por el intermediario financiero local; iv. Boleta de prestación de servicios de los elaboradores (asesorías) que se adjunta al documento para el pago del servicio</p>
<p>10. Compras o contratos con proveedores para ejecución de proyectos; estos contratos serán firmados por el representante legal de</p>	<p>(i)Las construcciones de infraestructura se someten a licitación pública o privada según monto de la obra (los términos de referencia de la licitación son elaborados entre los beneficiarios y la Unidad</p>	<p>i. Formato de Contrato (se incluye en el Manual del Usuario)</p> <p>i. Contratos ii. Términos de referencia</p>

Pasos a Seguir	Descripción	Instrumentos
<p>las organizaciones (cuando tienen personería jurídica), o la persona que los representa cuando son grupos de productores (sin personería jurídica).</p>	<p>Técnica Móvil); (ii) La compra de maquinaria o equipo debe tener tres cotizaciones (lo hacen los beneficiarios asesorados por la Unidad Técnica Móvil); (iii) Las asesorías se contratan directamente previa recomendación por parte de la Unidad Técnica Móvil.</p>	
<p>11. Pagos a proveedores de bienes y servicios para ejecución de proyectos.</p>	<p>(i) Se realizará por las etapas indicadas en el proyecto; (ii) La aprobación de pagos estará supeditada: (a) al informe técnico parcial de la Unidad Técnica Móvil con base al avance establecido a la fecha del desembolso; y (b) la autorización de los usuarios como parte del control o auditoría social; ambas autorizaciones serán requisitos para el pago siguiente y constituirán orden de pago a través de un intermediario financiero local.</p>	<p>(i) Informe técnico parcial de la Unidad Técnica Móvil; (ii) Control o auditoría social de los beneficiarios; (iii) Orden de pago a través de un intermediario financiero local</p>

Fuente: Programa de Inversión Productiva Rural de El Salvador (En preparación, versión Julio 2001)



Elementos para el Diseño de la Organización para la Ejecución de un Fondo Competitivo

A. La Institucionalidad de un Fondo

En un fondo competitivo para la agricultura y el medio rural, participa una compleja red de organizaciones:

1. Congreso Nacional o Asamblea Legislativa

Se encarga de sancionar la Ley de Presupuesto, la cual incluye la partida presupuestaria para el Ministerio responsable del fondo y las partidas para su funcionamiento en el marco de la política pública que le dio origen. En algunos países aprueba los recursos externos provenientes de préstamos con organismos financieros multilaterales, donde hay componentes con recursos para cofinanciar fondos competitivos (casos del Banco Mundial, BID y FIDA).

2. Ministerio de Hacienda, Finanzas Públicas o Planificación

Es el organismo del Estado que otorga los recursos al Ministerio responsable del fondo. Hace seguimiento a su utilización y proporciona la caja para realizar los traspasos de recursos desde la institución responsable del fondo hacia los usuarios ganadores de proyectos. Esta transferencia de recursos se realiza en forma directa al presupuesto del organismo encargado de la transferencia o en un depósito en un determinado Banco mediante fideicomiso suscrito por medio de una Escritura Pública.

3. Ministerio o Secretaría de Agricultura y/o Desarrollo Rural y/o Recursos Naturales

Es el organismo responsable “dueño” del fondo, que prepara y aprueba la política sectorial con el consentimiento de las organizaciones de productores y solicita al organismo respectivo (Congreso Nacional y Ministerio de Hacienda) los recursos para el funcionamiento del fondo, que es adscrito a una de sus dependencias para su operación y transferencia a los usuarios del sector privado.

4. Institución Pública o Privada que Administra el Fondo Competitivo

Se refiere generalmente a una institución que esta bajo la rectoría del Ministerio respectivo (agricultura preferentemente) que recibe los recursos del fondo y los distribuye mediante sus normas, procedimientos, bases técnicas y financieras a los usuarios. Esta institución, en su interior puede dar origen a una figura que administre los recursos entregados en la transferencia, para distribuirlo mediante un mecanismo determinado a los usuarios. Como alternativa, puede seleccionar a una institución del sector privado que recibe la transferencia y administra los fondos, desligándose del manejo de las variables sociales que acompañan a los recursos humanos utilizados. La entidad privada cobra un porcentaje por gastos de administración de los recursos que son cargados a las entidades ejecutoras de los proyectos, según se señala en los contratos administrativos que firmen estas entidades con la institución que transfiere los recursos y la dirección del fondo.

5. La Institución Bancaria y/o Fiduciaria

Un banco puede actuar como administrador de la cuenta del fondo o puede designarse como ente fiduciario, incorpora los recursos a su patrimonio en una cuenta especial de la cual se asignan los desembolsos a las entidades ejecutoras (o administradoras) de programas y proyectos según instrucciones de la dirección del fondo. El banco se encarga de establecer los registros contables específicos de la cuenta del fondo o del fideicomiso y rinde mensualmente cuenta al administrador del fondo. Para los recursos provenientes de donaciones o préstamos externos (BIRF, BID, FIDA, etc.), que puedan incrementar los recursos del fondo, el banco lleva en cuentas separadas estos ingresos, según la fuente de origen del financiamiento.

Cuando es un fideicomiso, el banco cobra automáticamente un porcentaje por la administración de los recursos transferidos, descontándola de la cuenta del fondo al realizar la transferencia a la institución ejecutora o administradora de los proyectos. Por el manejo de cuentas con recursos reembolsables, el banco cobra al fondo un porcentaje sobre los saldos por cobrar al fideicomiso respectivo. También cobra al usuario un porcentaje de interés por mora e incorpora al fideicomiso los aumentos de capital obtenidos por el porcentaje ganado por los recursos que se encuentren ociosos y que han sido depositados en otros instrumentos financieros. Esta recuperación de recursos se realiza legalmente mediante la emisión del Reglamento de Crédito del Fondo. El Banco utiliza el año calendario como ejercicio contable a reportar.

6. Intermediario Financiero, Regional o Local

En algunas oportunidades se pueden utilizar los servicios de intermediarios financieros a nivel regional o local para que hagan efectivo el pago a los ejecutores de los proyectos del fondo, por mandato de la entidad administradora. Estos intermediarios se encargan de realizar los pagos a proveedores y usuarios de recursos de los proyectos, manejando cuentas contables que son coordinadas con la entidad administradora.

7. Entidades Ejecutoras de Proyectos

En ciertos fondos hay unidades ejecutoras encargadas de operar los proyectos del fondo que se ejecutan en apoyo directo a los usuarios de los recursos (ONGs, empresas consultoras, otros). Las entidades ejecutoras pueden contratar otras empresas de servicio identificadas en la propuesta, presupuestando los montos de contratación y resultados esperados. En otros fondos, cuando los recursos se transfieren a los usuarios de manera directa, no hay entidades ejecutoras. Los usuarios y sus organizaciones contratan servicios locales de apoyo y son responsables por asegurar la buena marcha de los proyectos.

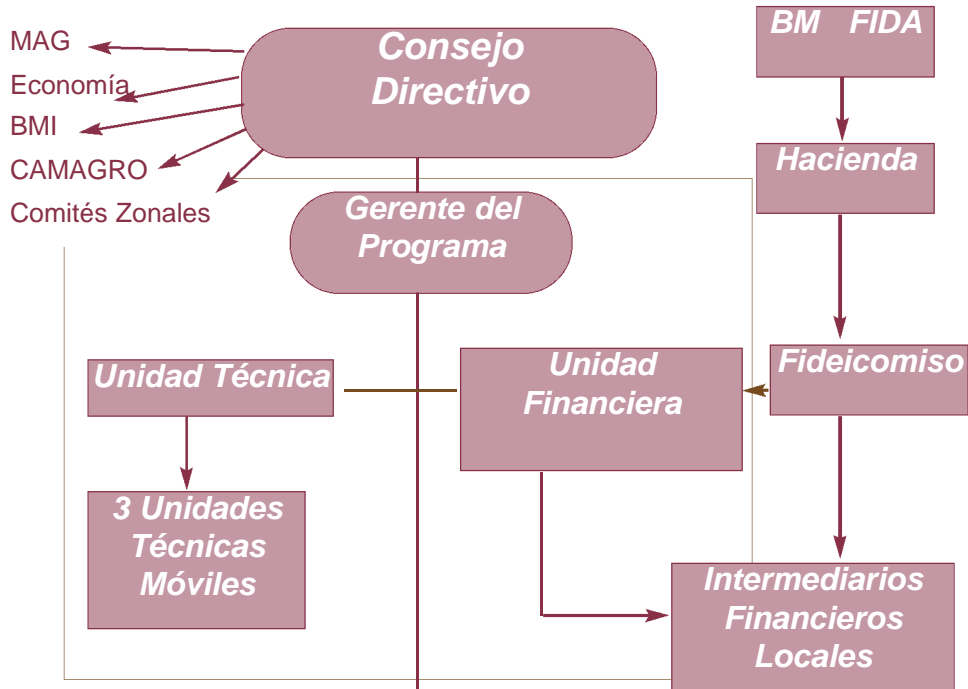
8. Usuarios del Fondo

Por lo general hay dos categorías de usuarios de los fondos competitivos para la agricultura y el medio rural: (i) los usuarios finales de los recursos de un fondo que son productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, que ejecutan sus proyectos en forma directa o con asesoría de empresas u organizaciones de servicios, y cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto normalmente son para su uso directo y beneficio. También actúan como supervisores de la sociedad civil o realizan el control o auditoría social, sobre los resultados o productos que han sido generados por los recursos entregados por el Estado, por ejemplo, a un usuario intermedio; (ii) usuarios intermedios, son las entidades ejecutoras de proyectos que pueden ser empresas u organizaciones privadas de servicios, fundaciones, ONGs, institutos o centros de investigación, que ejecutan proyectos, solos o asociados, cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto prioritariamente son para uso y beneficio de terceros (caso de los resultados de un proyecto de innovación de un Centro de Investigación).

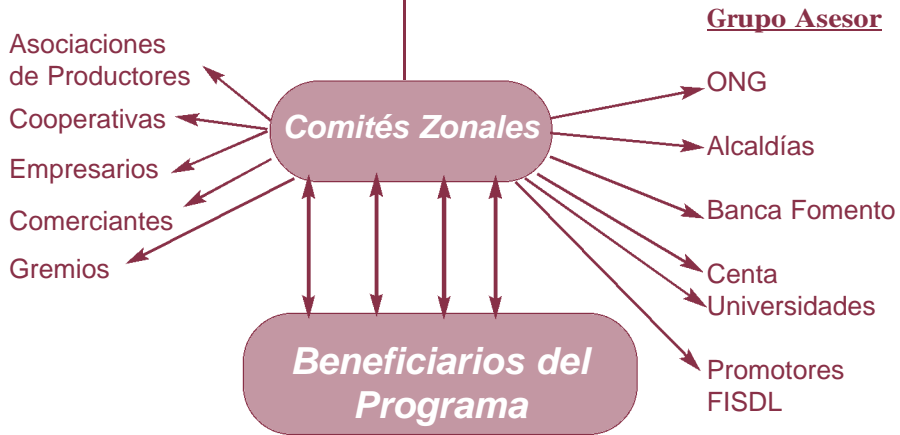
A continuación se presentan ejemplos de estructuras institucionales para la ejecución de fondos.

El Salvador: Programa de Inversión Productiva Rural
Estructura General*

Miembros

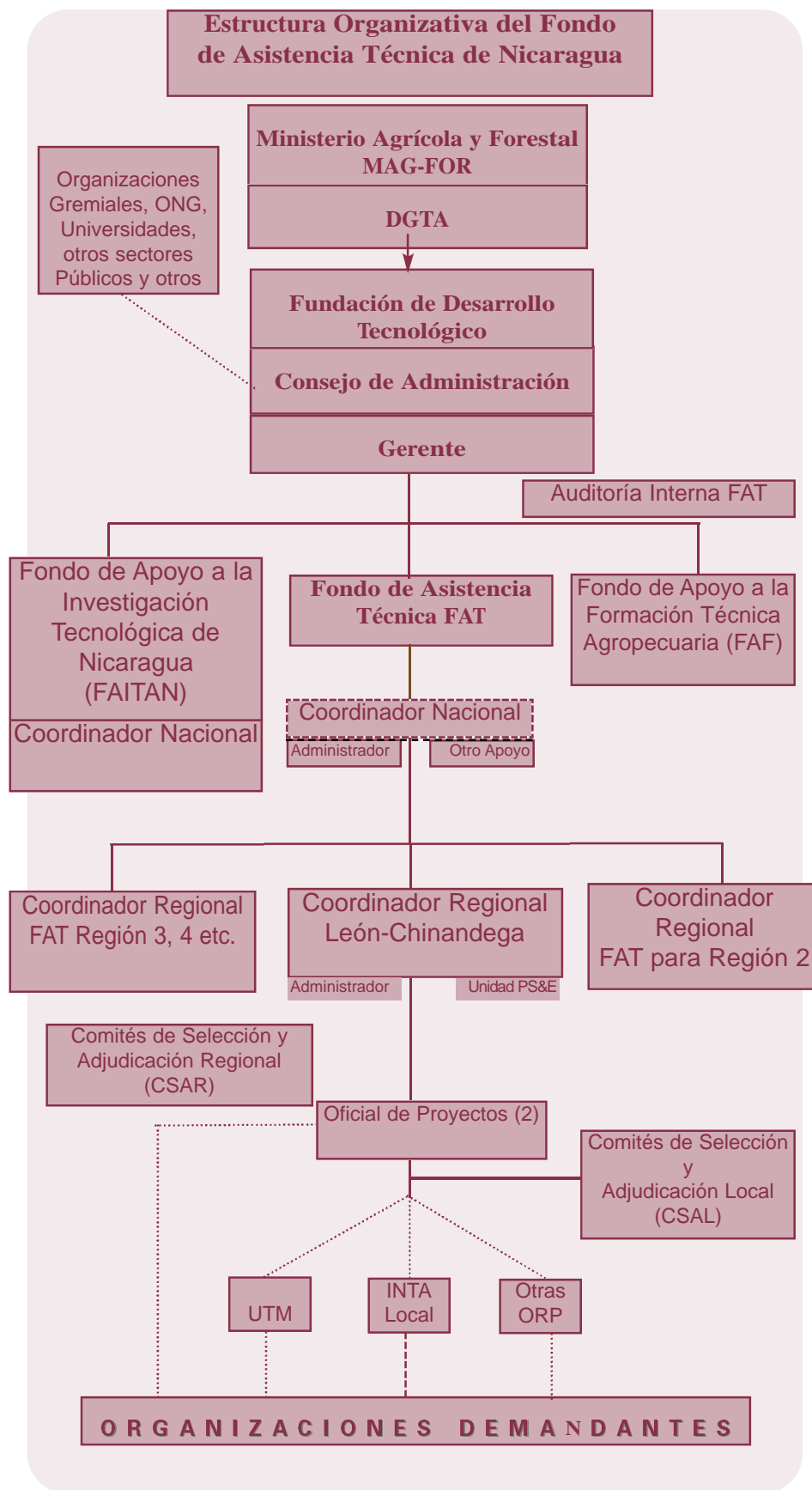


Miembros



-----Límite de la Unidad Ejecutora

*Programa en Preparación, 2001



B. La Administración de los Fondos Competitivos

1. La Institución Administradora de un Fondo Competitivo

Los recursos financieros pueden ser administrados por una institución estatal a cargo de un fondo competitivo u otra entidad contratada para ese fin. La entidad administradora de un fondo se articula como una unidad de gestión de recursos financieros. Para la administración de transferencias de recursos del Estado, se necesita un manejo diferente al utilizado por los servicios públicos para sus labores habituales. La transferencia implica el traspaso de recursos a un tercero (usuario individual u organizado), para que realice una función por contrato con el organismo encargado de la administración de un fondo competitivo. El organismo encargado señala las prioridades y, dentro de ellas, destina recursos por concurso público o ventana abierta, para que terceros, ya sean entes públicos o privados, ejecuten la tarea o función encomendada por el Estado. Al realizar esta transferencia de recursos financieros, el organismo público se encuentra traspasando una responsabilidad al organismo ejecutor del proyecto según lo establece el contrato respectivo. La institución administradora de un Fondo, realiza, entre otras, las siguientes tareas:

- n La administración financiera, que incluye la programación y negociación de los recursos para fortalecer al fondo; y la coordinación y el control financiero con el administrador y/o fideicomiso;
- n La función de seguimiento y control de la ejecución (en el caso que no se contrate externamente);
- n La selección de propuestas, otorgando elegibilidad a las iniciativas de los usuarios que buscan acceder a los fondos (selección de proyectos y asignación de recursos), supervisa, da seguimiento y evalúa el proceso de ejecución del fondo, otorgando un marco de comportamiento a las entidades ejecutoras;
- n Distribuye recursos: (a) para los proyectos mediante concurso público o ventana abierta hasta un monto que tiene un techo por proyecto y que es señalado por las bases del concurso; (b) para el fondo competitivo por un monto total indicado por la transferencia recibida (según el ítem presupuestario asignado a la institución), exceptuando el componente que el Ministerio de Hacienda o de Finanzas asigne para reforzar la gestión en la administración financiera del Fondo;

- n Certifica el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cada proyecto por los usuarios adjudicatarios de los recursos, expresados en sus respectivos contratos y convenios y también en los documentos técnicos y financieros presentados para optar al concurso;
- n Promociona el uso del fondo, con el fin de que los usuarios conozcan y adopten los resultados alcanzados por el fondo;
- n Tiene a su cargo la revisión de la programación presupuestaria por año y compara los recursos distribuidos por parte de la dirección del fondo con los reportes del administrador del fideicomiso o bancario, para conocer las fechas reales de traspaso de fondos, las condiciones en que se ejecutaron dichos traspasos, (incluyendo plazos, tasa de interés, sanciones por mora, fechas de transferencias y formas de rendición). En ésta cuenta, aparecen los recursos generados por el fondo, por los saldos no comprometidos, en caso de que se haya pactado la inversión en productos financieros con la respectiva ganancia de intereses. Las reinversiones de recursos del fondo, son conocidas previamente por su dirección para hacer transparente este proceso y las ganancias correspondientes, reinvertirlas en la operación del fondo y solicitar las autorizaciones pertinentes ante quien corresponda (el Ministerio de Hacienda/ Finanzas Públicas y la Dirección de Presupuesto), para realizar la programación presupuestaria de los recursos.

Las relaciones entre la entidad administradora de un fondo y las empresas ejecutoras de los proyectos para los usuarios finales, se encuentran reguladas por normativas señaladas en los respectivos contratos, excepto por la incorporación del monto máximo de interés que las empresas cobren por algún tipo de préstamo que realicen a sus usuarios. Este dependerá de las condiciones que presentan los usuarios y de su relación con el organismo administrador. La entidad administradora mantiene un registro secuencial de los convenios e instrumentos legales suscritos con las organizaciones encargadas de la administración de los recursos y con las empresas de servicio y ONGs que ejecutan los proyectos.

El programa anual de operación es desarrollado por la unidad técnica de la Institución ejecutora de un fondo competitivo, incluyendo los criterios para medir el cumplimiento de los resultados, mediante el seguimiento y evaluación técnica del programa anual. Este programa operativo señala que de existir recursos financieros comprometidos (ya sea para la compra de determinados servicios, o por la transferencia de recursos para la operación), el responsable de su compra puede ser el organismo ejecutor o este puede delegar y comprar a nombre de un tercero, que puede ser incluso, la propia Institución responsable del fondo. La unidad técnica de ésta última institución, se encarga de realizar el seguimiento y evaluar los resultados alcanzables en el año de

ejecución del fondo, así como de efectuar los ajustes necesarios durante su ejecución.

2. Los Instrumentos Legales

Los contratos y convenios firmados con un tercero por la Institución a cargo de un fondo competitivo, nacen de la necesidad de ejecutar acciones conjuntas con otra institución (empresa de servicio u ONGs), originando un tipo de relación de cooperación entre ellas. Normalmente se estudia un protocolo técnico, el cual incorpora las necesidades de ambas instituciones y se elaboran instrumentos jurídicos que otorgan legalidad a ésta relación; éstos sirven como marco de referencia para orientar los acuerdos anuales de acción, relacionados con las materias de incumbencia del instrumento jurídico. Estos instrumentos operativos, relacionados con los presupuestos de ambas instituciones y con la programación anual de actividades, normalmente se expiden como resolución (exenta o sujeta a toma de razón por parte del respectivo órgano contralor), otorgando el detonante para la operación técnica y para el desembolso efectivo de recursos para esta actividad.

3. Manejo de las Rendiciones de Cuentas

En el presupuesto de la institución a cargo de un fondo competitivo se asigna para un año determinado un porcentaje de recursos que corresponde a las transferencias corrientes, las cuales, según las instrucciones entregadas por las autoridades respectivas para ejecución de la Ley de Presupuesto, requieren de rendición de cuentas por parte de los receptores de los recursos fiscales. Por ello, es obligación de las entidades que realizan los aportes, controlar el cumplimiento de los objetivos para los cuales se entrega la transferencia, de acuerdo a como se señala en la resolución o decreto que norma el desenvolvimiento del fondo y el convenio, cuando corresponda celebrarlo.

Cada transferencia de recursos se asocia a la rendición de cuenta al momento de finalizar la actividad. Esto implica un trabajo adicional para la institución a cargo de un fondo competitivo: la revisión de los resultados de la rendición de cuenta, en cuanto a su respaldo en los comprobantes de ingresos, justificación de recepción por el ejecutor del proyecto, y sobre su monto, se concilia la operación total de los recursos gastados y aquellos sin ejecutar, que se devuelven a la Institución transferidora. La revisión también contempla los comprobantes de egresos, con la documentación que acredite los pagos realizados, los comprobantes de traspaso, las copias de los informes del programa de caja y los cambios en los presupuestos producidos con aceptación legal de las partes, durante el proceso de ejecución de los proyectos.

La unidad dedicada a las finanzas de la institución responsable de un fondo, se encarga de la administración financiera de la transferencia, de la revisión y aprobación de la rendición de cuentas. Antes del primer llamado a concurso o ventana abierta, prepara las normas para la rendición de cuentas, las que divulga, supervisa y controla, entregando

la certificación de su aceptación o rechazo. En esta unidad, existe una organización complementaria encargada del control de las rendiciones de cuentas, ya que la Institución ejecutora de un fondo competitivo es responsable del seguimiento financiero de las llamadas "transferencias directas" que el organismo administra según el mandato de la Ley de Presupuesto y de las transferencias que administra como resultados de los concursos públicos y privados.

La unidad de administración de transferencias: (i) revisa los instrumentos jurídicos elaborados en la Institución, que comprometen recursos del ítem transferencias; (ii) supervisa los informes financieros entregados por los ejecutores de fondos en transferencia; (iii) compatibiliza el cumplimiento técnico de los productos comprometidos; (iv) revisa según normas institucionales las rendiciones de cuenta presentadas por los operadores; (v) capacita a los ejecutores sobre la forma de rendir cuentas de manera correcta para la institución, según las normas del Estado e informa sobre los resultados de estas rendiciones a las autoridades competentes correspondientes (técnica, de fiscalización, hacienda, etc.).

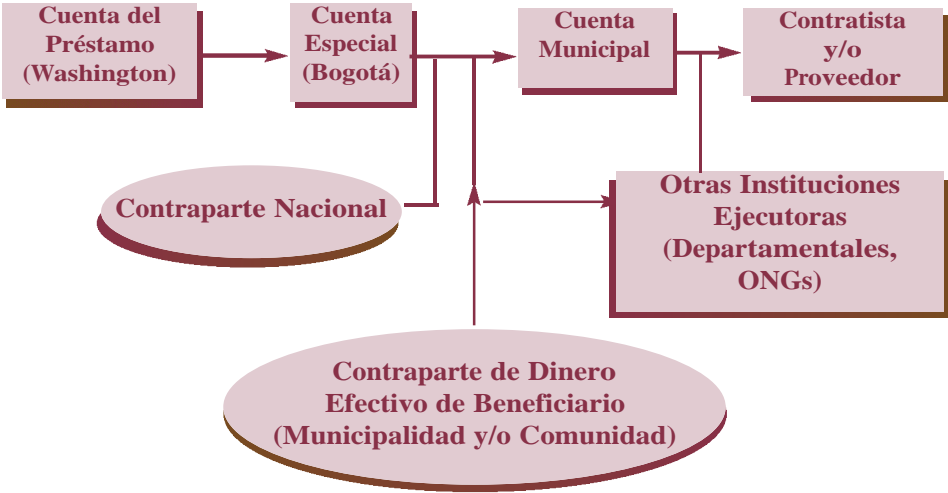
Una de las principales funciones de esta unidad, es contar con personal que funcione como "ejecutivos de cuenta" para los usuarios de los recursos administrados en transferencia. Esto, con el fin de atender las solicitudes de terceros y resolver en conjunto los problemas financieros que competen a ambas organizaciones; por una parte, a la Institución responsable de un fondo competitivo como encargada de entregar y velar por el buen uso de los fondos y al ejecutor como encargado de realizar una inversión, por mandato de la institución del Estado, con productos claramente comprometidos en los instrumentos legales respectivos.

4. Auditorías

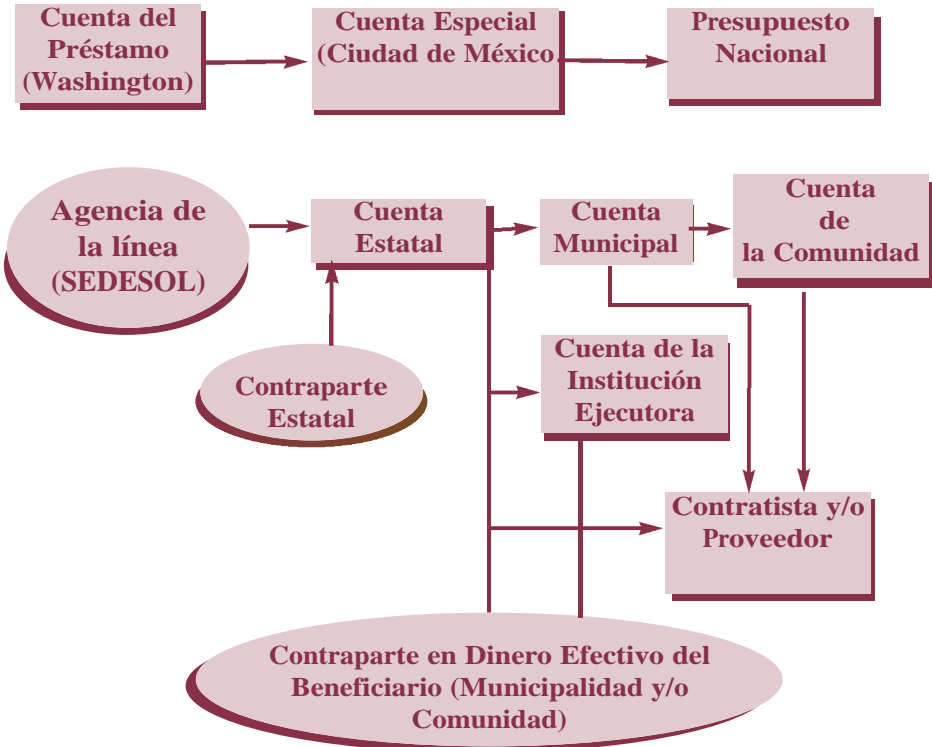
- a. Auditoría Interna: en algunos fondos se establece una función y personal para hacer auditorías internas del cumplimiento de disposiciones legales y contractuales. Esto representa un respaldo a la administración del fondo, al verificar independientemente la calidad de operación de los contratos;
- b. Auditoría Externa: anualmente los fondos deben realizar una auditoría externa contratada con una empresa auditora calificada.

Ejemplos de flujos financieros y cuentas especiales en fondos competitivos¹³

Colombia-Fondo DRI: Los avances en las Cuentas Especiales

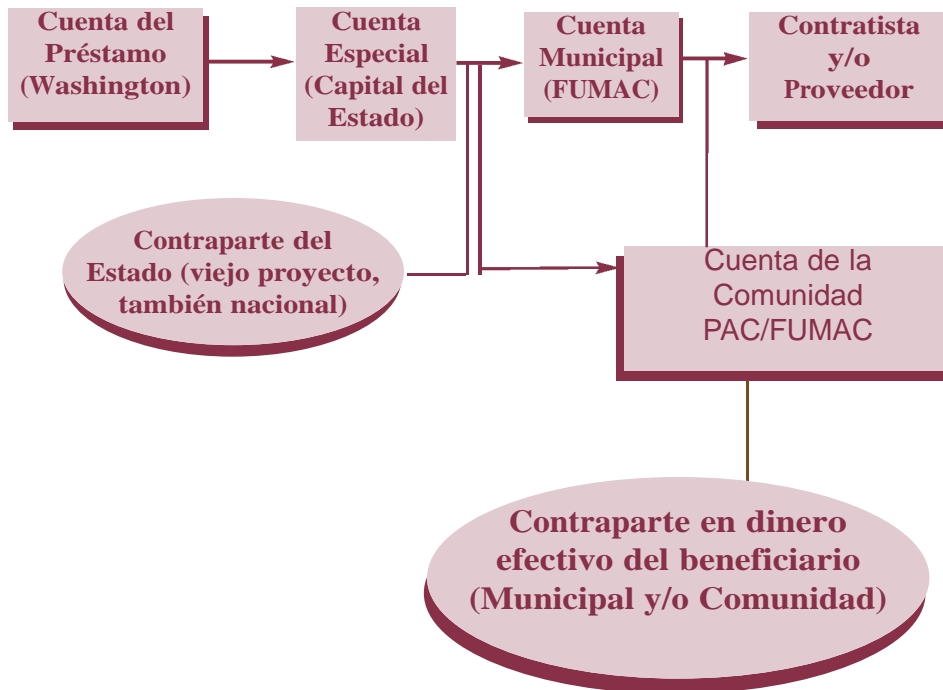


México-Fondo de Solidaridad Municipal: La cuenta especial reembolsa al presupuesto general de la nación (no al presupuesto de la agencia)



¹³ Thomas Wiens y Mauricio Guadagni. Designing Rules for Demand-Driven Rural Investment Funds. World Bank Technical Paper No. 407. 1998.

Brasil-Programa de alivio de pobreza rural del nordeste: La cuenta especial desembolsa contra un contrato entre las unidades de dirección de proyecto y los comités de participación municipales (FUMAC) y/o comunidades (PAC)





Estimación del Costo y Financiamiento de un Fondo Competitivo

La estimación de los recursos financieros para establecer un fondo competitivo tiene un carácter indicativo, por varios motivos: (i) como son recursos enfocados a la demanda por parte de los usuarios, es muy difícil prever la ocurrencia de cambios en el entorno político, socioeconómico y ambiental que influirán en la decisión de los usuarios por decidirse a competir y acceder a los recursos de un fondo; (ii) la disponibilidad de recursos del presupuesto del Estado y la seguridad de disponer de una cifra proyectada a dos o tres años, es una variable sujeta a cambios por la situación macroeconómica que sufren la mayoría de los países de América Latina y el Caribe; (iii) la situación descrita anteriormente, también influye en la disponibilidad de recursos de contrapartida por parte del país para asegurar los desembolsos de préstamos de organismos multilaterales de financiamiento tales como (BID, Banco Mundial, FIDA, entre otros) que estén cofinanciando un programa de fomento en el cual hay un fondo competitivo.

En todo caso, para estimar la cifra indicativa del costo de un fondo se presentan a continuación algunos criterios que se pueden aplicar en forma individual o combinadas:

- n El costo puede estar determinado por una decisión política de la entidad responsable del fondo que define un monto que estima suficiente para materializar esa política mediante la ejecución de proyectos presentados por parte de los usuarios, que previamente han competido por los recursos a través de concursos o "ventanas" abiertas. La entidad responsable del fondo, puede obtener los recursos del fondo de su presupuesto, de nuevos recursos negociados con Hacienda o Finanzas, complementados o no, con préstamos, especialmente de bancos multilaterales (BID, Banco Mundial, FIDA, otros); o donaciones;
- n Hacer estimaciones de demanda por parte de los usuarios con base a su perfil socio-económico, la cuantificación de la población meta e información sobre la dinámica productiva y el nivel o magnitud de las operaciones de crédito para inversión y operación;
- n Elaborar una tipología de proyectos que responda a los objetivos del fondo correspondiente, con los costos de referencia máximos por proyecto (inversión y operación). Ver en Capítulo II lo relacionado con tipología de proyectos.

El financiamiento de un fondo competitivo puede tener varias fuentes:

- n El presupuesto de la entidad responsable del fondo (Ministerio de Agricultura u otro);
- n Donaciones de organismos bilaterales de cooperación para el desarrollo de países desarrollados, especialmente cuando los usuarios están dentro de los niveles de pobreza; o donaciones de bancos multilaterales, u otros organismos (ONGs, fundaciones.);
- n Préstamos por parte de bancos multilaterales de financiamiento para el desarrollo;
- n Aporte de los usuarios, que puede ser en especie o monetario. Este aporte estará de acuerdo al perfil socioeconómico y los criterios de elegibilidad del fondo lo que determina el nivel o porcentaje de bonificación o recurso no reembolsable que puede fluctuar normalmente del 15 al 75 por ciento.

Ejemplo de Matriz de Costo y Financiamiento de un Programa de un Fondo Competitivo (en US\$ millones)

Componente	Banco*	%	Ministerio* *	%	Usuarios	%	Total	%
A. Fondo Competitivo	16.0	58	4.0	15	7.5***	27	27.5	83
B. Fortalecimiento Institucional	2.4	80	0.6	20			3.0	9
C. Administración del Programa	2.0	80	0.5	20			2.5	8
TOTAL	20.4	62	5.1	15	7.5	23	33.0	100

* Se refiere al aporte del préstamo del Banco Multilateral de financiamiento (BID, Banco Mundial, FIDA, otros).

** Se refiere al aporte del Ministerio responsable del fondo.

***Se refiere al aporte de los beneficiarios para ejecutar los proyectos.

Seguimiento y Evaluación de la Ejecución de un Fondo

La generación de resultados obtenidos por los usuarios de recursos de un fondo debe ser objeto de medición, así como el cumplimiento de las políticas implícitas en la asignación de recursos dentro del presupuesto del Estado. Por lo tanto, los proyectos ejecutados con los recursos del fondo son instrumentos dirigidos al cumplimiento de una política que requiere de seguimiento y evaluación de resultados o productos. La evaluación de estos procesos, generalmente se realiza por una unidad externa al organismo administrador, con términos de referencia elaborados por el Ministerio responsable del fondo, con metodología para medir el cumplimiento de las políticas, el grado de cumplimiento de los resultados esperados y los efectos e impactos sobre los usuarios de la acción de los proyectos como un todo y en forma individual.

La entidad administradora de un fondo genera indicadores y supervisa el papel ejercido por los encargados de administrar los proyectos. Por otra parte, supervisa la ejecución de los recursos por parte de los administradores, su relación con el fideicomisario¹⁴ y/o administrador financiero, y genera los mecanismos para evaluar los resultados, efectos e impactos, sobre los usuarios, por la acción de los proyectos. Generalmente se apoya en la unidad de seguimiento y evaluación para realizar esas funciones y en su propio equipo administrativo para conducir los temas financieros con los administradores y el organismo responsable del fideicomiso; también, puede contratar la evaluación con empresas consultoras.

Los usuarios finales de los resultados del fondo (productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, otros), sentirán los efectos e impactos alcanzados por los proyectos cofinanciados, por ello es importante que un organismo externo realice una evaluación de medio término y final, y generar los indicadores de gestión que supervisen, den seguimiento y corrijan los desvíos que se presentan en la operación del fondo.

Con este proceso se controla que los usuarios finales obtengan los resultados esperados y se cumpla la política pública que originó el fondo, como la política institucional que responsabilizó a la institución pública por el logro de sus funciones.

14 Fideicomisario: Institución a la que se le destina un Fideicomiso.

Los usuarios deben ser entrevistados para evaluar los impactos de los proyectos en que han participado con apoyo de los recursos del fondo, además de evaluar la calidad y oportunidad de los servicios contratados y otros aspectos. Especialmente importante es establecer el grado en que los resultados son reproducibles y su replicabilidad por los usuarios, es decir, la sostenibilidad del proceso.

En evaluaciones realizadas a fondos competitivos de generación y transferencia de tecnología, se dan casos en que los usuarios no han incorporado las innovaciones tecnológicas por falta de evaluación previa sobre el grado de adopción por parte de los usuarios finales y el grado de impacto sobre los que han adoptado la innovación originada por la acción del fondo.

Otro ejemplo se refleja en la evaluación del programa de uso de Franquicia Tributaria para Capacitación Empresarial en Chile, que pone a disposición de los usuarios la CORFO. Los resultados, si bien muestran que una gran parte de la demanda de las empresas ha sido satisfecha con esos recursos, no es menos cierto que esto ha significado ampliar la brecha en capacidades productivas entre las empresas pequeñas y grandes, ya que solo el 3.4 por ciento de las empresas pequeñas han hecho uso del fondo, captando el 5 por ciento de los recursos totales. En este instrumento se dió la concentración de recursos, ya que se orientaron hacia aquellas regiones en que existía mayor oferta de servicios de capacitación y donde había mayor información sobre el uso del instrumento. Gran parte de los recursos se quedaron en las grandes ciudades como Santiago (60 por ciento) y otro 15 por ciento en Valparaíso y Concepción (Chile).

Los Beneficios de los Fondos

3

1. Las Instituciones Estatales

Los beneficios primarios son recibidos por el organismo del Estado responsable del Fondo y transferidor de los recursos, porque logra una desconcentración de sus funciones (Ministerio o Secretaría de Agricultura, y/o Desarrollo Rural y/o Recursos Naturales), entrega las normas para que terceros cumplan con la función de generar resultados y productos que el organismo del Estado tiene entre sus responsabilidades. Por razones de eficiencia operacional, transfiere esas responsabilidades a un tercero, delegando un programa a una entidad privada, que administra los recursos de un fondo. Por lo tanto, el conjunto de organismos del Estado recibe los beneficios si la política pública cumple con la aplicación del fondo competitivo, y si los usuarios quedan conformes con los resultados alcanzados y la sociedad recibe con satisfacción los productos elaborados, ya que son en último término, los que aportan los recursos transferidos a los fondos, por la vía de los impuestos pagados.

2. La Institución Administradora del Fondo

La institución administradora del fondo se beneficia por el pago al servicio prestado ya que cobra un porcentaje de los recursos por el manejo administrativo y financiero (puede ser una entidad que esta bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura o puede ser una entidad privada). Además, se beneficia porque gana experiencias en el manejo de recursos y en la generación de posibilidades de obtención de nuevos recursos dependiendo de los resultados alcanzados para dar un sostenimiento en el tiempo al fondo, dado que los recursos públicos son transitorios, por definición.

3. Las Entidades Ejecutoras

Los ejecutores de los recursos se benefician del fondo porque con los recursos recibidos realizan actividades que tenían presupuestadas para obtener determinados productos, que sin esa contribución estatal les habría sido difícil de conseguir. Los ejecutores pueden ser empresas u organizaciones privadas de servicios, fundaciones, ONGs, institutos o centros de investigación, o bien, los usuarios finales con capacidad y organización para asumir la ejecución de sus propios proyectos (productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, otros).

Por otra parte, los ejecutores de los recursos construyen un producto, que va dirigido a satisfacer sus requerimientos y las necesidades de otros beneficiarios que son los "consumidores" de los productos o resultados finales elaborados mediante el desarrollo de los proyectos. Los ejecutores también se benefician por la experiencia alcanzada en la aplicación de metodologías innovadoras del proyecto, por su alianza con otras empresas que realizan experiencias similares o que han aportado servicios al proyecto y por la divulgación de las experiencias a un ámbito mayor de receptores. En algunos casos, cuando los productos elaborados pueden ser patentados, hay un beneficio en el tiempo por el uso de la marca registrada. La apropiación de los resultados de las experiencias debe ser negociada y aprobada en los instrumentos legales que dan origen a la relación de ejecución del proyecto.

4. Las Instituciones Financieras

Los bancos donde se depositan los recursos y que actúan como fideicomisario y otras veces como cuenta corriente de la institución que maneja el fondo, se benefician por la comisión cobrada por la administración de los recursos. En casos especiales, puede disminuir su riesgo de préstamo al tener por parte del organismo del Estado o del organismo administrador, algún instrumento que proporcione un seguro sobre el crédito, tales como bonificación al seguro de crédito, líneas de intermediación financiera, o la facilitación del propio seguro al crédito.

5. Las Instituciones Técnicas

Las entidades que proporcionan servicios técnicos en el proceso de ejecución del fondo, como los servicios de asistencia técnica, extensión, transferencia de tecnología, capacitación, se benefician porque aumentan su cobertura gracias a la nueva demanda de las instituciones que forman parte de este instrumento. También se genera una demanda de ciertas especialidades que entregan los proyectos cofinanciados por el fondo y de la promoción de sus resultados o productos, que pueden ser usados por otros proyectos, si se comprueba la eficiencia de sus resultados. Entre las instituciones u organismos técnicos se incluyen: consultores independientes, empresas u organismos privados de servicios técnicos, ONGs, institutos o centros de investigación, entre otras entidades.

6. Los Usuarios del Fondo

Los usuarios finales de los recursos de un fondo que son productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, se benefician directamente de los resultados o productos que obtienen de la ejecución de sus proyectos, ya sea, solos, asociados o con asesoría de empresas u organizaciones de servicios. Los usuarios intermedios, que son las entidades ejecutoras

de proyectos (empresas u organizaciones privadas de servicios, fundaciones, ONGs, institutos o centros de investigación) que ejecutan proyectos, solos o asociados, cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto prioritariamente son para uso y beneficio de terceros (caso de los resultados de un proyecto de innovación de un Centro de Investigación), se benefician de la experiencia y prestigio adquirido (si es exitoso el resultado de su trabajo) y los ingresos por los servicios prestados.

Medición de los Resultados



Se pueden extraer algunas conclusiones de las evaluaciones realizadas para medir los resultados de los fondos competitivos desde el punto de vista de: (i) la política pública; (ii) la institución transferidora de recursos; (iii) la institución administradora; (iv) los servicios conexos; (v) los usuarios finales.

1. Resultados desde el Punto de Vista de la Política Pública

Uno de los primeros países de América Latina que se adhirió a las señales del libre mercado fue Chile. A partir de 1975 dejó atrás la estrategia de sustitución de importaciones e inició un proceso de apertura comercial y de liberalización de mercados. Al comienzo de este proceso se abandonaron gran parte de los programas de fomento productivo de orientación sectorial y regional, ya que fueron entendidos como fuente de distorsión de las señales proporcionadas por los mercados. Sólo se generaron algunas medidas compensatorias explícitas, como la creación del organismo encargado de la promoción de exportaciones (PROCHILE). Esta situación derivó en un profundo cambio en el proceso de reestructuración del aparato productivo del país. Allí nació también el programa de franquicia tributaria, programas de crédito relacionados con la asistencia técnica y otros.

En el sector agrícola, se crearon iniciativas dirigidas a otorgar un porcentaje de recursos para pagar la asistencia técnica, un servicio que se encontraba escasamente desarrollado en el país. Complementariamente existía entre los productores una mentalidad paternalista, pues consideraban al Estado responsable de la asistencia técnica, por lo tanto no comprendían que tuviesen que pagar por adquirirlo. De allí los fracasos de los programas de INDAP en los años 85-90 para que los productores pagaran un porcentaje creciente de recursos por el servicio de transferencia de tecnología, que otorgaba el propio servicio o que contrataba con terceros y que no era reconocido como un bien adquirible por los agricultores.

Esta experiencia, generó una nueva forma de hacer política pública basada en los conceptos de eficiencia económica y equidad. Estos conceptos se transformaron en instrumentos de fomento y promoción, los cuales, por su forma de aplicación horizontal y su entrega temporal, permitiesen superar las fallas observadas en los mercados, tanto en su eficiencia como en la equidad. Estos programas tenían un carácter neutral, para que cualquier productor, por el solo hecho de su origen productivo, accediera a los recursos destinados a pagar estos instrumentos. La experiencia condujo al encuentro de nuevas vías de

operación, destinando recursos por la vía de instrumentos, con la idea de no-exclusión de postulantes al recurso, con temporalidad en su aplicación por parte del Estado, destinados a enfrentar las fallas de los mercados y con acciones orientadas por la demanda y dentro de las normas señaladas por la OMC.

Los resultados muestran signos positivos, ya que los instrumentos han sido respetados. La horizontalidad ha producido ciertas deficiencias, porque han accedido a estos recursos los usuarios más organizados y que cuentan con mayor información. Ha sido difícil mantener un grado de sostenibilidad de las acciones por los propios usuarios, pero en algunos casos se ha logrado, como ejemplo el programa para la recuperación de suelos degradados. Con la aplicación de estos instrumentos, se han reducido fallas en los mercados, como por ejemplo, la capacidad de los productores para adoptar tecnologías al recibir los servicios de empresas especializadas en transferencia de tecnología, o la capacidad para poner sus productos en los mercados internacionales con el fondo para la promoción de exportaciones agropecuarias.

2. Resultados desde el Punto de Vista de la Institución Responsable del Fondo y Transferidora de los Recursos

La experiencia, por ejemplo, de los Ministerios de Agricultura o Secretarías de Agricultura, para conducir un fondo competitivo, es muy variada y depende del tipo de instrumento y del grado de innovación que presenten las propuestas. En Chile, por ejemplo, los casos de los fondos orientados a la recuperación de suelos degradados, el programa de uso de franquicia tributaria para capacitación, los programas de fomento y los de promoción de exportaciones, han sido exitosas, porque la institución ha podido satisfacer una demanda por servicios que estaba latente y que ciertamente con su propio personal no habría logrado soluciones concordadas como las que se obtuvieron. Sin embargo, la medición de los impactos y efectos de algunos de estos instrumentos, no muestran los resultados positivos que se esperaba, ya que a pesar de su amplia cobertura, motivada por la horizontalidad de sus propuestas, los usuarios han sido generalmente los que cuentan con mayores opciones de realizar por sí solos el proyecto, son los más grandes en tamaño y con mayor acceso a información.

Un problema para la institución responsable del fondo, son los aspectos administrativos de manejo de personal dedicado a revisar y supervisar la ejecución de los fondos competitivos, que no siempre se encuentra disponible para estas tareas. Esto significa de algún modo, que tienen que incorporar nuevas responsabilidades para sus funcionarios, sin mayores retribuciones. Este personal debe estar preparado para enfrentar, como aliado, a un ejecutor de proyecto proveniente del sector privado, el cual tiene una forma diferente de enfrentar los aspectos técnicos y financieros de un proyecto. El manejo de esta situación de manera innovadora en algunos casos, ha permitido

que los funcionarios de la institución encargada de la transferencia y supervisión del proyecto y del fondo, actúe como "ejecutivo de cuenta bancario" y atienda a varios proyectos, en una relación amistosa con aquellos responsables de la gestión del proyecto en el sector privado. Un aspecto positivo, es que el personal se ha capacitado para realizar diversas funciones, que los ha sacado de la rutina de trabajo y también ha conseguido que los personeros del sector privado, comprendan los "modus operandi" del trabajo en el sector público y viceversa.

3. Resultados desde el Punto de Vista de la Institución Administradora

Cuando un Ministerio de Agricultura decide transferir recursos a un tercero para que realice una parte del proceso, desde la invitación a participar en un fondo competitivo hasta la evaluación de sus resultados o productos, las actividades las realiza bajo la supervisión de un organismo del Estado. En algunos casos, a esta transferencia de funciones se le llama tercerización del servicio o externalización. Con ello, el Ministerio o Secretaría de Agricultura, reduce los riesgos de gestión, se desliga de los temas administrativos de la gestión del fondo, los cuales son asumidos por la institución administradora, que obtiene una utilidad por el cobro del servicio prestado.

El organismo administrador -que puede ser otra institución del Estado, una empresa privada o fundación- también gana confianza entre aquellos que se adjudican fondos para realizar tareas o proyectos y puede recibir una utilidad extra por la administración individual de los recursos, originada en la relación de cada proyecto con los ejecutores finales. Esta institución genera un catastro de información sobre el desarrollo de los diferentes proyectos que conduce; incluyendo datos como el comportamiento de las entidades ejecutoras; los resultados de los avances de los proyectos que puede difundir hacia otros proyectos o programas parecidos; y de los aportes realizados por los aliados en la entrega de servicios; proveedores de insumos necesarios para la ejecución del fondo competitivo. La institución administradora con el objetivo de conducir un proceso eficiente, generalmente compra o desarrolla un *software*, el cual contiene los instrumentos para el seguimiento y evaluación de proyectos. La posesión de este paquete informático es otra ganancia para la entidad.

4. Resultados desde el Punto de Vista de los Servicios Anexos

Cuando se opta por recursos del Estado para realizar actividades que generan productos para un usuario final, la entidad que presenta la propuesta generalmente no está sola, se presenta en alianza con otras

empresas y con proveedores de insumos para ejecutar la propuesta. Las empresas asociadas ganan, además del pago de sus servicios, un complemento por la información generada por el proyecto, por la creación de interrelaciones entre entidades afines, por generar una oferta de servicios ante posibles demandantes futuros. También los proveedores de servicios y aliados de la entidad ejecutora en el proyecto, encuentran una demanda organizada por el proyecto y una demanda latente en los usuarios del fondo, que en algún momento pueden ser usuarios directos de sus servicios.

5. Resultados desde el Punto de Vista de los Usuarios Finales

Los resultados van a depender de el tipo de programa, la distancia en que se ubiquen los beneficiarios del organismo administrador, el manejo y los productos originados por los proyectos. Si los proyectos se encuentran muy alejados de las decisiones de los productores, es difícil que sus resultados lleguen con facilidad hacia los usuarios. Este sería el caso de un proyecto de una empresa o entidad estatal, que obtiene resultados de una investigación sobre un rubro y los usuarios finales tienen sus fincas a mucha distancia del proyecto, donde los resultados o productos no llegan. Diferente es el caso en que los usuarios desarrollan los proyectos, utilizando como complemento los aportes del fondo estatal; en este caso su demanda quedará satisfecha con los resultados o productos desarrollados por ellos, si la demanda por recursos identificó en su momento el producto clave que necesitaba generar.

Otro aspecto positivo para los usuarios, es la relación con otras organizaciones participantes en el Fondo, y con los proveedores de servicio y demandantes de los productos, en este caso, con cada una de las etapas de la cadena de producción; situación que es difícil de conseguir, si no se ha accedido a los recursos del fondo.

**Problemas en la
Ejecución de
Fondos
Competitivos**

5

Las diversas evaluaciones realizadas sobre la aplicación de fondos, muestran que a pesar de haber transcurrido más de una década de operación, aún existen deficiencias en el proceso de conducir los recursos desde las instituciones del Estado hacia los usuarios finales, para materializar una determinada política. En general los fondos competitivos, han tenido una buena aceptación en los ambientes donde se han desarrollado, sin embargo, aún muestran problemas¹⁵ que dificultan una mayor eficiencia en su aplicación. A continuación se describen los principales problemas encontrados:

1. Los Mercados de Servicios y la Dificultad para Crear Espacios y Consolidar Empresas Nuevas y/o Pequeñas de Servicios

- n Las empresas proveedoras de servicios técnicos apoyan de forma directa la ejecución de los proyectos, pero también lo hacen de forma indirecta, por medio de la venta de servicios a las instituciones a cargo de la ejecución. Los proveedores contratados o ejecutores de proyectos, que reciben recursos de los administradores de los fondos, son las empresas que muestran mayores méritos.
- n Generalmente en los países emergentes los mercados de servicios técnicos no están suficientemente desarrollados. Los proyectos se adjudican a aquellas empresas de mayor prestigio, que optan a los recursos con propuestas de calidad, en un ambiente de información completa, que proponen la obtención de productos relevantes para los usuarios y para los que diseñan y ejecutan las políticas. Estas empresas tienen la capacidad con su equipo técnico de flexibilizar la generación de productos, basadas en un adecuado proceso de interpretación del proyecto y sus modificaciones. Esta situación limita el desarrollo y consolidación de un mayor número de empresas de servicios.
- n En los países en desarrollo, los mercados de servicios técnicos para ejecutar recursos provenientes de fondos competitivos, no son dinámicos, transparentes y en plena competencia, lo cual implica que frente a los concursos, opten a los recursos casi siempre las mismas instituciones, en alianza con las mismas organizaciones.

¹⁵ Uno de los más avanzados documentos sobre las características que han mostrado en el ámbito mundial los programas de recursos competitivos aplicados a la investigación agrícola fueron desarrollados por Howard Elliott y Rubén Echeverría, Subdirector General de ISNAR el primero y Especialista Principal en Desarrollo Sustentable del BID el segundo. Sus trabajos constan en la bibliografía y los principales puntos señalados por ellos se han incorporado en este capítulo.

Esto conduce a: una concentración de recursos entregados a las instituciones más relevantes; pocos incentivos a la organización y participación de nuevas instituciones; una escasa dinámica en el mercado de servicios; en las licitaciones o llamados a concurso las instituciones seleccionadoras tienen preconcebidos a los ganadores de las propuestas y pueden, incluso, llegar a alianzas poco transparentes.

2. Limitaciones en las Empresas de Servicios para Asumir los Costos de Preinversión

- n La preinversión que realizan las instituciones privadas para optar con una propuesta conducente a ganar un concurso o el trabajo previo que realizan algunos postulantes para demostrar su capacidad para optar por recursos del fondo, desestimula a los que quedan fuera de la selección. Una gran proporción de estos postulantes quedan fuera porque en el momento de postular no han cumplido con los requisitos solicitados en las bases de concurso. A veces, por falta de información, otras por una reducida capacidad para formular la propuesta, o porque su aporte complementario al fondo es bajo respecto a otros postulantes. Esto los deja fuera de concurso, con la propuesta elaborada, con una preinversión realizada, la cual no es retribuable, quedando fuera de la mayor parte de los concursos. Esto sucede especialmente con las entidades más débiles, pequeñas y pobres, otorgando menor equidad a la distribución de recursos.

3. Subutilización de Recursos en Propuestas por Parte de Empresas de Servicios

- n Como para competir por los recursos de un fondo, se requiere mostrar la mayor eficiencia para obtener una buena ubicación del proyecto en el puntaje para la selección, muchas empresas e instituciones de servicio, presentan propuestas que subutilizan la infraestructura o sus recursos humanos. Con ello también reducen su capacidad de crecer como institución de servicio, a pesar de que pueden obtener los recursos para ejecutar el proyecto o para la actividad a que optaron.

4. La Determinación de Prioridades Temáticas de los Fondos es Poco Participativa y no Siempre Toma en Cuenta a los Usuarios

- n La determinación de prioridades, señalada por el organismo responsable, se genera mediante una encuesta interna entre su personal técnico especialista en el tema. Sin embargo, muchas veces sucede que estas prioridades no concuerdan con los requerimientos de los posibles usuarios y tampoco con las

necesidades de los beneficiarios finales de los resultados alcanzados por el fondo. Resulta difícil para un organismo del Estado administrador de recursos transferibles al sector privado, alcanzar consenso respecto a los temas prioritarios en que se van a desarrollar los proyectos en el llamado a concurso o sobre los que se entregará una subvención o bonificación.

5. Generalmente los Fondos Competitivos Apoyan Proyectos con Horizontes de Corto Plazo Dejando Problemas de Largo Plazo

- n Las respuestas a problemas prioritarios que deben resolver las instituciones transferidoras de recursos y las iniciativas que presentan las entidades que concursan por recursos, no muestran un horizonte muy largo en el tiempo y muchas veces resuelven problemas coyunturales, dejando los de largo plazo sin solución.
- n La incertidumbre de largo plazo, puede afectar el desarrollo de los proyectos y en especial la confianza de las organizaciones ejecutoras hacia el organismo que transfiere los recursos. Es el caso de los proyectos que tienen varios años de duración en países donde se trabaja con presupuestos anuales y la institución que firma los contratos con los privados, no puede comprometer recursos por más de un año calendario; aún si los proyectos duran un año, pero este no coincide con los tiempos presupuestales, puede provocar problemas de traspaso de fondos para ejecución, entre años de presupuesto y operación.

6. Conflicto Entre la Demanda de los Usuarios y los Objetivos Institucionales

- n Asumiendo que la demanda por servicios ha sido estimada satisfactoriamente por las organizaciones encargadas de preparar la solicitud de recursos a las instituciones del Estado, puede identificarse incompatibilidad entre la demanda detectada y los objetivos institucionales del administrador del fondo, provocando desvíos en la aplicación de los instrumentos.

7. Conflicto de Intereses entre los Funcionarios de la Institución Pública a Cargo del Fondo y Entidades Privadas

- n Puede ocurrir en los organismos de la administración pública, que una determinada medida de traspaso de funciones hacia un organismo privado, sea interpretada por sus funcionarios como una amenaza de pérdida de fuente de trabajo. Esta razón hace que el traspaso de la función hacia el organismo ejecutor, se haga con restricciones y con ello se impide que la ejecución se realice con la eficiencia con que fue diseñado el instrumento.

8. Conflicto entre los Objetivos Institucionales y los del Fondo

- n Cuando la institución transferidora pretende que se ejecute una determinada acción para atacar un problema coyuntural de su operación institucional y concentra en ella la prioridad temática en los llamados a concurso, satisface su necesidad para la solución de un tema, pero desvía la orientación de los objetivos de la política, que sirve de marco al fondo.

9. Dificultad en la Concordancia de Objetivos y Confianza Mutua entre Actores Públicos, Privados y Sociedad Civil

- n La concordancia de objetivos entre instituciones, organizaciones y empresas es una tarea difícil en la gestión de un programa de fondos competitivos. En él se encuentran involucrados: i) aquellos que diseñan la política y acuerdan el monto global de recursos públicos asignado a un determinado fondo, el que será manejado por una institución pública para transferir al sector privado; ii) el sector privado que incluye aquellos organismos vinculados al fondo, instituciones que administran el fondo, que lo ejecutan y compran servicios de terceros para desarrollar los proyectos; iii) los beneficiarios de los productos que origina el fondo; iv) la sociedad como un todo que es la encargada de velar porque sus recursos se inviertan bien y de recibir como respuesta los productos o resultados.
- n Los Fondos competitivos, van incorporando a otros actores del ámbito privado, estos nuevos actores necesitan confianza en el manejo público y a su vez las instituciones del Estado necesitan confiar en los entes privados. La búsqueda de confianza mutua, lleva al encuentro de entidades públicas y privadas con voluntad de apoyo al usuario, a entregar servicios de calidad técnica y economía de recursos, que se obtiene al fortalecer la capacitación de los recursos humanos de estas instituciones.

10. Las Limitaciones Institucionales para Asumir la Ejecución de los Fondos Competitivos

- n La institución pública a cargo del traspaso de recursos financieros al sector privado no puede quedar con la misma estructura y funcionalidad con que venía realizando sus labores antes de la existencia del fondo. El cambio de visión, desde una entidad autosuficiente para llegar al productor, a una asociada con los privados para realizar una determinada función, lleva a un cambio operacional desde una entidad básicamente operativa, a una entidad normativa y supervisora de la acción de terceros. Los fondos competitivos impulsan los cambios en su organización, para abordar la nueva etapa de la institucionalidad pública.

11. Conflicto de Intereses y Pérdida de Personal Calificado del Sector Público

- n Muchos profesionales del sector público pasan a ser consultores de las empresas de servicio, sin que se pueda realizar alguna objeción por convertirse en juez y parte de los proyectos presentados, por ser asesor en los proyectos y supervisor de éstos a la vez. Este tema ha sido incorporado en algunas de las bases de postulación a los recursos de los fondos. Sin embargo, sigue siendo un problema aditivo con las bajas remuneraciones en el sector público, en que sus profesionales han encontrado una forma de complementar sus ingresos mediante esta vía.
- n El mecanismo de participación del recurso humano, incorpora el riesgo de salida de los funcionarios en forma individual de la institución, dejando un vacío no fácil de solucionar para la institución pública. Este tema tiene alta relevancia en los organismos de investigación y transferencia que conducen fondos de tipo competitivo, como ejemplo, el caso de un organismo de investigación donde los especialistas en un rubro acceden juntos a la jubilación y el organismo tiene que comenzar con la formación de nuevos especialistas en el rubro, en una experiencia que ha costado más de treinta años de inversión al Estado.

12. La Subutilización de Infraestructuras y Equipos del Sector Público

- n En el caso de las instituciones dedicadas a competir por los recursos de un fondo, no siempre la opción por alcanzar los recursos sirve para poner al día la infraestructura. Muchas veces las restricciones expresadas en las bases del propio fondo, no permiten generar inversiones para equipos y maquinarias, creando mayor obsolescencia en ellos. Este tema también influye en los organismos del Estado, quienes al traspasar la función operativa hacia organizaciones privadas, pueden dejar de usar sus propias instalaciones, como es el caso de laboratorios, centros de experimentación y equipos, los cuales caen en obsolescencia, la cual debe ser evaluada como costo adicional del fondo.

13. Los Controles y los Tiempos Requeridos Quitan Dinamismo a los Procesos

- n Administrativamente, se ha tratado de reducir los tiempos ocupados para dar respuesta a las complejas cuestiones del control de la administración, para otorgar un servicio administrativo y financiero de calidad al usuario, que deje satisfecho a éste en calidad (tiempo y costo) del servicio y que permita realizar los controles que la

contabilidad gubernamental exige a las entidades que manejan recursos del Estado. Muchos problemas encontrados en la conducción administrativa de los fondos, se han originado por la desconfianza generada entre los actores, en la interpretación hecha de la palabra control, el cual se realiza más como una cuestión policial, que en la relación de una sociedad entre iguales, donde los mandatos de la sociedad deben tener productos que puedan comprobarse por ellas mismas y en la injerencia del poder que se expresa en la relación entre individuos que tratan de hacer más fuerte la fiscalización y otros que tratan de ocultar la información, sobre una tarea que tiene un objetivo común y es altamente complementaria.

14. Falta de Flexibilidad en la Conducción de los Proyectos

- n En los fondos cuyos recursos se otorgan a través de concursos públicos, la aceptabilidad de una propuesta se respalda con la firma del compromiso entre las partes, ya sea por un convenio o contrato. El documento presentado para optar al concurso constituye la base de operación para el organismo privado; con ello reduce la flexibilidad del instrumento ya que desde el momento en que se realiza la etapa de preinversión para la elaboración del documento de proyecto hasta la generación de los productos finales, el ambiente donde se ejecuta el proyecto puede sufrir cambios que hacen poco recomendable seguir en la forma que fue concebido originalmente. También puede suceder que sus productos finales hayan sido sobrepasados por otros productos que el usuario está utilizando, cambiando las condiciones del mercado para aquellos generados por el proyecto.

15. Falta de Equidad en la Asignación de Recursos

- n Los fondos competitivos pueden impulsar una situación de falta de equidad, tanto entre instituciones postulantes, posibles ejecutoras de iniciativas orientadas por el fondo, como entre los usuarios. En el caso de los postulantes, la inequidad se da porque a medida que los recursos se van haciendo más escasos en el tiempo, los postulantes seleccionados son los que más conocen sobre los requisitos para acceder a los recursos del fondo y quedan de lado aquellas instituciones con menores recursos y más pequeñas. Por el lado de los posibles usuarios, para aquellos que no tienen voz las opciones de futuro son más reducidas; difícilmente llegarán con sus demandas hasta los que deciden por una política de fomento o de apoyo social, tampoco encuentran eco en las instituciones privadas para que se ocupen de sus problemas, por lo que estos temas deberían ser vistos por instituciones especializadas del Estado sobre esas materias, como las que llevan adelante estrategias de fomento rural o de apoyo social.

16. Falta Tomar en Cuenta la Demanda de los Usuarios

- n El papel de los usuarios finales de los productos del fondo competitivo, se ha relevado como importante en su generación, en su ejecución y en el empoderamiento de sus resultados. Hasta ahora, muchos de estos fondos solamente han realizado una estimación sobre la posible demanda que expresan los usuarios y las han transformado en demanda pública derivada de aquella, pero no siempre han interpretado las necesidades de los usuarios, sino que expresan las posibilidades de trabajo de la entidad que entrega el servicio y opta por los recursos del fondo.

17. Faltan Condiciones Financieras Adecuadas a los Proyectos en su Etapa Empresarial

- n Esto ocurre especialmente en proyectos de innovación, que una vez finalizados y obtenidos los resultados como consecuencia del apoyo de un fondo competitivo, hay dificultades para encontrar financiamiento en la banca comercial adecuadas a las condiciones que garanticen el éxito del proyecto en la fase empresarial.

18. Falta un Balance entre el Enfoque Tecnológico y el Empresarial

- n Esta situación ocurre especialmente por el mayor énfasis que se le otorga a los aspectos tecnológicos en un proyecto de innovación, minimizando los aspectos de mercado y co-mercionalización que posibilitarán la sostenibilidad futura del proyecto en su etapa empresarial.

Fondos Competitivos para Tecnología Agrícola en Países en Desarrollo

Ventajas

1. Aumenta la efectividad de la investigación al dirigir los recursos por mérito a los científicos más productivos (mejora la calidad y responsabilidad de la investigación).
2. Aumenta la eficiencia de la investigación al reducir costos vía competencia y al cofinanciar modelos, evita duplicación de esfuerzo, por mayor información sobre ubicación de recursos de la investigación; baja utilización de infraestructura proporcionando los recursos operativos.
3. Promueve la identificación y el consenso sobre prioridades nacionales en investigación.
4. Aumenta la flexibilidad para concentrarse en nuevos problemas prioritarios nacionales o regionales que aparecen.
5. Promueve un sistema de investigación nacional orientado hacia metas y hacia la demanda.
6. Fortalece las relaciones entre organizaciones de investigación y de extensión, la producción agrícola y las políticas agrícolas.
7. Fortalece las relaciones entre las organizaciones de investigación públicas y privadas nacionales, regionales e internacionales y promueve la difusión.
8. Mayor diversificación de fondos involucrando a científicos provenientes de otras organizaciones diferentes de las organizaciones tradicionales, promueve el "sistema" de fondos competitivos.
9. Induce al cambio institucional en el sistema de la innovación nacional.
10. Puede movilizar fondos adicionales.
11. El proceso de revisiones de mérito proporciona retroalimentación de los especialistas a las propuestas de los investigadores y objetividad de los procesos competitivos.

Desventajas

1. Fondos solo para costos de funcionamiento, falta de apoyo para el presupuesto principal (los sueldos y mantenimiento de medios para la investigación).
2. Falta de apoyo para investigaciones de medio y largo plazo.
3. Falta de apoyo para desarrollar el capital humano.
4. Falta de apoyo para nueva infraestructura de investigación.
5. Alta incertidumbre del fondo podría afectar proyectos a largo plazo y reducir la confianza del personal de investigación.
6. Altos costos de transacción debido a la búsqueda de fondos y elaboración de reportes de ejecución, deja menos tiempo para la investigación.
7. Reduce la flexibilidad de la investigación, para concentrarse en problemas adicionales cuando los investigadores descubren nuevas oportunidades de investigación.
8. Alto riesgo cuando los consorcios de investigación involucran a organizaciones poco conocidas.
9. Baja mantención de fondos cuando el ámbito político nacional es débil y los recursos de financiamiento externo desaparecen.
10. Necesita un sistema de investigación con un número mínimo de competidores (los países más grandes tienen mejores oportunidades.)
11. Costos legales, financieros, administrativos y técnicos de realización y administración.
12. Puede aumentar el "problema de equidad" debido a la falta de capacidad competitiva de organizaciones más pobres y pequeñas.
13. Posibilidad de buscar ingresos en el proceso de asignación de recursos de investigación.

Fuente: R. Echeverría. BID. 1998

Una última reflexión sobre los Fondos Competitivos en la Investigación Agropecuaria¹⁶

¿Por qué surge la idea de los Fondos?

Algunas razones:

- i. Los INIAs están desvinculados del sector productivo;
- ii. Existe una carencia de sistemas adecuados de evaluación y seguimiento de los proyectos, que los recursos les son entregados a las instituciones y éstas los utilizan en forma libre, arbitraria e ineficiente (los fondos competitivos instalan rigurosos sistemas de seguimiento y evaluación);
- iii. Las instituciones son excesivamente burocráticas, tienen elevados gastos administrativos internos y dedican pocos recursos al trabajo que hay que realizar (investigar). Los fondos competitivos se asignan directamente a los investigadores y se limitan los gastos de administración;
- iv. Los investigadores perciben bajas rentas y la mejoría salarial tiene que venir sobre la base de aumento de la productividad (los fondos competitivos contemplan incentivos salariales para quienes desarrollan los proyectos y por lo tanto constituye una forma eficaz y efectiva para mejorar la renta de los investigadores).

¿Qué problemas se han generado con la implantación de los Fondos Competitivos en la investigación agropecuaria en Chile?

- i. Una proliferación excesiva de fondos: hay algunos que son exactamente iguales desde el punto de vista de su política y objetivos; los fondos deben apuntar a solucionar problemas distintos y en áreas distintas del quehacer de las instituciones;
- ii. Pérdida de capacidad para fijar políticas propias institucionales: el INIA destina 500 millones de pesos al financiamiento de proyectos de investigación, se captan alrededor de 3 mil millones con proyectos externos y se gastan alrededor de 4 mil millones de contrapartida a los fondos competitivos; esto da una idea de la pérdida de capacidad de las instituciones para formular políticas, pues éstas pasan a ser formuladas por los fondos; además, los fondos no están coordinados entre sí;
- iii. Dificultad de administración al interior de las instituciones: "quien maneja la plata es quien tiene poder"; los investigadores que gerencian o captan recursos tienen más poder de decisión que los directivos; muchos fondos exigen una administración diferente a la institucional;
- iv. Los límites para el financiamiento: los gerentes de proyectos están siendo sobrepasados en su capacidad de generar nuevos proyectos y cada vez en mayor grado los fondos rechazan los informes de avance y finales; por lo tanto, se hace indispensable obtener recursos para el crecimiento institucional pero de recursos diferentes a los fondos competitivos;
- v. Los fondos no financian proyectos estratégicos: por ejemplo, conservación de recursos fitogenéticos, conservación de suelos; proyectos cuyos resultados se generan a 5 o 10 años plazo; además, no siempre se le da continuidad a los proyectos;
- vi. Buscar equilibrio entre ciencia básica y ciencia aplicada: se debe hablar de investigación con la intención de solucionar los problemas. El tema de los fondos arriesga desvirtuar el quehacer institucional ya que el conseguir fondos se transforma en el objetivo central de la institución sin mayor cuestionamiento sobre su destino, poniendo a la institución en una posición de consultora. Las políticas de asignación de fondos son diversas, casi nunca el mérito científico-técnico es utilizado como único factor de discriminación. Por lo general, los fondos carecen de personal técnico y, por lo tanto, en la evaluación y seguimiento se pone énfasis en aspectos administrativos.

¿Que se debería corregir para que el sistema de fondos competitivos funcione mejor?

- i. Los fondos competitivos deben apuntar a reforzar las instituciones (capacitación de personal, crecimiento institucional, proporcionar fondos de contrapartida para captación de recursos, etc.);
- ii. Si bien se dispone de mucho capital para investigación, la institucionalidad esta muy debilitada; el financiamiento institucional debe ser mixto: 80% institucional y 20% externo (hoy es 60% y 40% respectivamente);
- iii. Los proyectos deben ser institucionales y no con asignaciones directas a investigadores;
- iv. Deben haber menos fondos, más focalizados, menos burocratizados, menor costo y que no se transforme en fuente primordial de financiamiento, sino de ayuda.

¹⁶ Corresponde a extractos de la conferencia que Carlos Muñoz S., Gerente General del INIA de Chile, dio en el Diálogo LII, reunión internacional sobre "Los Fondos competitivos en la Investigación Agropecuaria", realizada en Santiago de Chile el 28 y 29 de julio de 1998.

**Lecciones
Aprendidas y
Recomendaciones**



Estas lecciones aprendidas y las recomendaciones, han sido extraídas de los procesos descritos anteriormente, que señalan la existencia de varios niveles de intervención en el diseño de un fondo, y en la distribución, operación, seguimiento y evaluación de los recursos asignados mediante fondos competitivos

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el Diseño y Aplicación de la Política

Estas lecciones aprendidas y recomendaciones se refieren a la institución o grupo de instituciones diseñadoras de una política de fomento que toma la decisión de crear un programa con un fondo de tipo competitivo.

- n **Los tres principios básicos de política para impulsar fondos competitivos son:** (a) orientarlos a la generación de capacidades competitivas; (b) orientarlos a generar un ambiente equitativo para el acceso a los recursos; y (c) orientarlos a otorgar la mayor transparencia en la operación de los recursos. Desde esas bases habría que construir los instrumentos para llevar a cabo la política.
- n La decisión de ejecutar **políticas de fomento de tipo horizontal** donde todos los actores tienen la misma opción de acceder a los recursos, o de tipo selectivo, donde se identifica el tipo de usuario que puede alcanzar los recursos y se entregan estos en forma discrecional, se basa en los principios del Gobierno sobre los cuales elabora su política de fomento productivo y de apoyo social.
- n Resulta interesante en los ejemplos revisados que los fondos no se sitúan en los casos extremos, ya que **una política homogénea y horizontal no da cuenta de la heterogeneidad existente entre los posibles usuarios de los recursos** para su uso eficiente, aun existiendo un buen proyecto propuesto de diseño impecable. Por otra parte, una política selectiva de forma completamente discrecional, corre el riesgo de invertir recursos sin retorno, debido al desconocimiento sobre el comportamiento de los usuarios, por la falta de información para la toma de decisiones.
- n Para instrumentar el cumplimiento de la política por medio de la ejecución de los recursos, **hay que poner atención a la capacidad de la entidad que definió la política y que es responsable del fondo, para generar indicadores de gestión**, para supervisar la gestión de la institución que transfiere los fondos, para llevar el control de los avances y el cumplimiento de los productos intermedios y finales de los compromisos adquiridos por parte de la institución transferidora,

- n ***Hay que asegurar la disponibilidad de recursos incorporados al presupuesto de la institución responsable del fondo*** y el grado de certeza sobre las posibilidades de que el ministerio respectivo (Hacienda, Finanzas o Economía), reserve los dineros para incorporarlos en los presupuestos de los próximos años. Esta tarea resulta difícil debido a que la mayoría de los países cuenta con presupuestos anuales, donde el compromiso institucional del Estado no permite comprometer recursos por más de un año en este tipo de programas. Si bien son de futuro autosostenible, la idea es que la ejecución de los proyectos presentados por los usuarios, se realice entre los dos y cinco años dependiendo del propósito.
- n ***Es necesario lograr un alto grado de complementariedad entre los instrumentos del Estado*** que pone a disposición de los usuarios, para racionalizar el uso de los recursos aportados y para potenciar la obtención de los productos o resultados. Esto reviste gran importancia ya que permite focalizar y complementar la acción del Estado, con instrumentos que sumados, se potencian en su acción.
- n ***El fondo requiere de una amplia difusión sobre la existencia de sus recursos y la formas de accederlos*** (por concurso o "ventana abierta"), y de los principios básicos que guían la alianza entre diseñadores de política y usuarios demandantes de recursos.
- n ***El uso de la información, su sistematización y divulgación,*** generan un ambiente propicio para que las entidades involucradas en la gestión del fondo y en el cumplimiento de los objetivos de la política de Estado, lleguen con productos vendibles y adoptables por los usuarios, para que ellos revelen nuevos problemas que sean abordados con nuevos programas de fomento.
- n ***La transparencia en los criterios de asignación y utilización de los recursos públicos,*** es una restricción importante del proceso de gestión del fondo, especialmente en la incorporación de incentivos para generar aportes de los usuarios y otorgar confianza y seguridad en el uso de recursos fiscales. Se necesita claridad para el manejo de los instrumentos y asegurar un sistema de seguimiento y evaluación de los resultados, que permita recibir la retroalimentación necesaria que conduzca de manera eficiente el desarrollo del fondo.

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones sobre el Organismo Responsable del Fondo y Administrador de los Recursos

- n En algunas oportunidades es la institución responsable del fondo (por ejemplo, un Ministerio o Secretaría de Agricultura y Ganadería-MAG o SAG) la que se responsabiliza de la administración del fondo, por lo tanto, no entrega a un tercero del sector privado, la posibilidad de administrarlo. **Hay que evaluar la disposición y capacidad de su aparato técnico, administrativo y financiero para administrar un fondo**, o si por el contrario, su estructura y funcionamiento no permite la entrega de un servicio eficiente en el cumplimiento de las funciones.

- n Si el MAG o SAG tienen la capacidad de asumir la responsabilidad de administrar el fondo, la unidad interna responsable de hacerlo, debe evaluar sus recursos para hacer frente a las nuevas funciones que requieren un financiamiento especial y de un equipo especializado. Para ello se sugiere que **una parte de los recursos para transferencias a los usuarios se utilice para fortalecer la administración del fondo**, que el monto no sea mayor del 5 por ciento de la transferencia y que se utilice a modo de "overhead". Una alternativa es **la licitación de una entidad pública o privada que administre los recursos y proyectos del Fondo**, sobre la base de las normas y reglamentos entregados por la institución transferidora de los recursos.

- n Otro aspecto a considerar es la selección de proyectos presentados por los usuarios para postular a los recursos del fondo. Para ello hay dos elementos que parecieran esenciales, en primer lugar, **una organización externa que evalúe y ordene los proyectos** para que el grupo directivo del fondo tome la decisión de los proyectos ganadores. **La contratación de un organismo externo para realizar esta labor, es un aporte para generar transparencia en la selección** de proyectos y mejorar los instrumentos utilizados como los de seguimiento y evaluación de cada uno de los proyectos.

- n **Un elemento complementario, es el papel de los equipos técnicos de la institución responsable del fondo en la definición de objetivos institucionales, para generar los resultados o productos que el fondo necesita en el marco de una política de fomento.** Son los equipos técnicos, dentro de sus funciones, los que condicionan los resultados que el organismo pretende obtener en las bases diseñadas. Este equipo técnico, se encarga de la revisión de las propuestas referida a los objetivos institucionales, como también (si es que la institución optó por administrar los recursos en forma directa), de revisar los productos y subproductos técnicos entregados por los proyectos y el fondo. También juega un papel fundamental en la entrega del informe final del fondo o de cada proyecto, ya que deben dar su aprobación para el cierre del

convenio o contrato con el usuario y determinar si se realiza o no el pago final de los recursos.

- n Para las organizaciones del Estado responsables de un fondo, constituyen un **mandato de la misión institucional** las siguientes tareas: (i) generar un marco de referencia basado en la misión técnica con el fin de invitar a participar en estos fondos, a los usuarios que van a competir por los recursos; (ii) revisar los proyectos para darle una determinada calificación; y (iii) recibir, analizar y comunicar los resultados, hacia los usuarios.
- n Las tareas descritas recaen en los equipos técnicos, los cuales mejoran su capacidad técnica e incorporan nuevas experiencias a su historia curricular. Esta ha sido potenciada mediante la **capacitación formal de los técnicos**, sobre la base de diplomados sobre los temas más avanzados y una capacitación informal, pero no por ello menos importante, como es la incorporación de estos especialistas a las tecnologías de información que les permiten el intercambio de experiencias con sus pares en el mundo y la participación en foros y conferencias electrónicas. Esto produce una concentración cada vez mayor de especialistas, tanto en el sector público como en el privado.
- n Tanto en los organismos públicos como privados, hay **cambios en la visión de los procesos administrativos**. Este enfoque deja atrás la predominancia de la actividad y hace mayor hincapié en el producto o resultado y en su costo. También se busca una mayor complementariedad con las instituciones del sector público y de alianza estratégica con otras instituciones privadas para alcanzar en conjunto las metas propuestas.
- n Esta situación produce **cambios administrativos en los dos sectores**: en el sector público, se busca medir resultados con instrumentos de control de gestión más actualizados y flexibles, y en el sector privado se conocen las formas que tienen las instituciones del Estado para otorgar los servicios, para entregar las cuentas y aportar sus recursos para desarrollar conjuntamente las experiencias del fondo (en la revisión de los casos que se presentan en el Anexo 3, se citan algunos de los nuevos mecanismos administrativos que se están utilizando, para otorgar mayor eficiencia a la gestión de un fondo).
- n El equipo administrativo, en **el marco de las normas contables de la institución**, entrega las cuotas de recursos de acuerdo al avance de la ejecución de los proyectos o aporta los porcentajes de financiamiento estatal a las actividades realizadas, según las bases diseñadas para postular a los fondos. El equipo administrativo, al revisar las rendiciones de cuentas y su equivalencia con las propuestas financieras de los proyectos, aprueba las cuentas y

dictamina que se entreguen mayores recursos, cumpliendo con los requisitos de los órganos máximos de control del Estado.

- n **La unidad jurídica revisa el contrato y el cumplimiento legal del uso de fondos.** Para que sean traspasados los recursos al usuario, se requiere cumplir con aspectos legales estipulados en los contratos firmados con la entidad administradora. Estos incluyen: la representación legal de la empresa, su inscripción como privada, el estado de la tributación, el cumplimiento de las garantías entre otros puntos.
- n **Normalmente hay dos tipos de garantías,** una por el fiel cumplimiento del contrato y otra por el cumplimiento del uso de los fondos, según el flujo de caja presentado en los proyectos. La rigurosidad con que el equipo legal realice la revisión otorga seguridad a la autoridad de la institución administradora encargada de la firma del convenio o del contrato. De la claridad del documento, dependerá la fuerza de la institución para solicitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los usuarios. El equipo legal supervisa el momento en que caducan las garantías entregadas por los ejecutores de proyectos y las hacen efectivas si no se cumplen con los compromisos pactados en los contratos. En los casos de las bonificaciones o subvenciones, revisan los estatutos de las empresas ejecutoras y la validez de su declaración jurada de tipo notarial.
- n La **capacitación otorgada al usuario** que recibe los recursos, es de responsabilidad de la institución administradora del fondo e incluye la forma en que la institución desea recibir los resultados o productos y, sobre todo, la información sobre la rendición de cuentas, ya que normalmente la forma de llevar la contabilidad por los organismos públicos esta basada en contabilidad del Estado; que difiere en la forma de llevar la contabilidad exigida a los privados.
- n **Mientras más cercana se encuentre la institución responsable de un fondo (MAG o SAG), de la institución que los administra o de las empresas u organizaciones que ejecutan los proyectos, más se potencia la alianza para cumplir con los objetivos de la política pública.** Para ello se sugiere que se destine un porcentaje, aunque sea mínimo, tanto de parte del organismo del Estado como de los proyectos presentados, para capacitación de los responsables de la ejecución, en la gestión de proyectos, especialmente en las áreas contables de seguimiento y evaluación.
- n La institución responsable del fondo, genera los **instrumentos de control de gestión y de evaluación del cumplimiento de los resultados esperados**, con los usuarios finales de los recursos,

para informar a los definidores de la política sobre el cumplimiento de las metas.

- n **La definición sobre la institución que se hace cargo del costo de preparación de instrumentos legales, los respaldos financieros, los trámites administrativos y los costos indirectos atribuibles al proyecto**, que en algunos fondos son un porcentaje importante del costo total, deberían ser explicados y consensuados entre aquellos que ejecutan los proyectos y los que administran el fondo, para hacer transparente la utilización de los recursos.
- n **La divulgación y promoción de los resultados de los productos del fondo**, la realiza la entidad responsable del fondo. Con los resultados de la operación de estos recursos, se obtienen resultados o productos dirigidos a los usuarios finales como parte de la función de servicio del Estado en conjunto con el aporte privado. Se promueve la utilización y adopción de los resultados o productos, por parte de aquellos que no están siendo usuarios directos de los recursos del fondo, pero que son usuarios del servicio público.
- n **La articulación con otros mecanismos de tipo subsidiario o concesionario**, que el sector estatal pone a disposición de los usuarios, es importante para no repetir aportes estatales sobre los mismos usuarios. **Es recomendable la generación de aportes de manera secuencial**; por ejemplo, en un año se aportan recursos estatales de un fondo para obtener un producto que puede ser exportado, al año siguiente debería estar disponible un recurso para promocionar su exportación. Es válido pensar en establecer un sistema articulado y montado sobre una plataforma computacional de entrega de recursos estatales a productores y empresarios agrícolas.
- n Un aspecto difícil de controlar es el aporte realizado por el usuario como contraparte al aporte del fondo. Este se expresa en recursos adicionales a disposición del proyecto, los cuales no son fáciles de evaluar por el organismo que entrega los fondos. Por ello, se sugiere que antes de la firma de un contrato queden estipulados que **los recursos aportados por el usuario para la ejecución del proyecto son incrementales por causa del proyecto y no un desvío de recursos de actividades que normalmente realiza la empresa**.
- n **Un tema de controversia con los fondos competitivos, es que se dirigen expresamente hacia usuarios que son empresas o individuos del sector privado, pero también acceden a ellos entidades públicas o los llamados servicios públicos de derecho privado**. El caso de los fondos competitivos destinados a desarrollo e investigación, han servido muchas veces para proporcionar recursos a los organismos de investigación del propio

Estado. En su doble estándar legal, participan directamente en las licitaciones o concursos para optar a recursos del Estado, o por medio de empresas de fachada y obtienen recursos para ejecutar proyectos de tipo subvencionado. Es una atribución de la institución responsable del fondo, analizar en las propuestas quién es la institución que actuará como ejecutor real de los proyectos: su capacidad para realizar el trabajo, los posibles subcontratos por servicios que realice y, fundamentalmente, si el organismo de contraparte se hace responsable jurídico de la obtención de los productos y de los recursos que el Estado pone a su disposición, para generar los resultados esperados por el fondo.

- n Para realizar acciones que van más allá de la coyuntura o del corto plazo, algunos fondos manejados por ***instituciones con mayor desarrollo tecnológico han sido más proactivas en el diseño de escenarios de mediano y largo plazo*** que muestran los problemas que estarían enfrentando a futuro, y sobre ellos solicitan recursos para constituir un fondo competitivo.
- n Desde el inicio de la ejecución de un proyecto hasta obtener su producto final pueden ocurrir cambios que hacen poco recomendable seguir ejecutando el proyecto en la forma original, por lo que se requiere de una mayor flexibilidad en la conducción del mismo. ***En algunos fondos se han creado comisiones de flexibilización*** para otorgar las autorizaciones a los cambios solicitados por los ejecutores de proyectos.

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones sobre el Organismo Ejecutor

- n Cuando una institución, empresa privada o centro de investigación postula a fondos competitivos, evalúa sus características y funciones que facultan su trabajo, su opción para conseguir los recursos y que el tema por el cual concursa corresponde a su competencia. Asimismo, ***se asegura que sus socios acompañantes en la propuesta tienen las aptitudes que el proyecto necesita para su operación***. Por ello, se sugiere que aquellos proyectos que presentan algún grado de riesgo o de proveedores desconocidos, solo se financien en la medida de que exista disponibilidad presupuestaria y la propuesta pase por los estrictos criterios de la evaluación.
- n La experiencia aconseja que las entidades de servicio técnico privado estén constantemente incorporadas a un ***proceso de capacitación de sus recursos humanos*** y las entidades públicas incorporen, si no lo tienen, un programa de mejoramiento de la calidad del servicio institucional. El personal ejecutor de los proyectos, se capacita para lograr una mayor eficiencia en la

ejecución de un proyecto. Los recursos de capacitación, pueden estar presupuestados en la propuesta de proyecto.

- n **La reducción de costos de un proyecto debe ser evaluada en función de alcanzar los resultados y productos** que han sido expresados en la propuesta de proyecto presentada por el usuario para postular a recursos de un fondo.
- n Tanto la institución responsable de un fondo como las entidades ejecutoras de proyectos, buscan el **sostenimiento institucional y financiero del fondo y de los proyectos** para enfrentar el futuro una vez que termine el financiamiento proporcionado por el Estado. Esto implica lograr y mostrar los resultados obtenidos y por obtener por parte de los usuarios como argumento que permita atraer nuevos recursos hacia el fondo. La generación de recursos extras es una función de aquellos que se benefician con los aportes del Estado. Este podrá seguir aportando recursos en la medida que sean devueltos en forma de crédito reembolsable y poder usarlos como un fondo rotatorio.
- n **Algunos programas de fondos competitivos han avanzado en el tema de inversiones** al establecer convenios complementarios con sus contrapartes del sector público, para permitir a la entidad ejecutora de un proyecto, comprar una determinada máquina o equipo, usarla en el proyecto hasta su finalización y quedarse con ella al termino de la ejecución. También se han incorporado cláusulas para que se puedan alquilar esos recursos.

Lecciones Aprendidas y Recomendaciones sobre los Usuarios de fondos Competitivos

- n **Los usuarios finales son "fiscalizadores" de la acción del Estado y de los usuarios intermedios que ejecutan los proyectos para entregar un resultado o producto¹⁶**. Son los que realizan la supervisión final sobre el avance de los procesos del fondo y de la entidad encargada de generar los resultados, expresando su aprobación o rechazo, por la calidad del bien o servicio. Por ello es importante la alianza de los usuarios finales con la institución responsable de un fondo, ya que de la satisfacción por resultados positivos, habrá mayor probabilidad de que se puedan obtener más recursos al fondo y, con ello, asegurar su continuidad.

16 Por lo general hay dos categorías de usuarios de los fondos competitivos para la agricultura y el medio rural: (i) los usuarios finales de los recursos de un fondo que son productores agropecuarios individuales u organizados, agroindustriales o exportadores de productos agrícolas, que ejecutan sus proyectos en forma directa o con asesoría de empresas u organizaciones de servicios, y cuyos resultados o productos obtenidos del proyecto normalmente son para su uso y beneficio; (ii) usuarios intermedios, son las entidades ejecutoras de proyectos que pueden ser empresas u organizaciones privadas de servicios, fundaciones, ONGs, institutos o centros de investigación, que ejecutan proyectos solos o asociados, cuyos resultados o productos obtenidos del proyectos prioritariamente son para uso y beneficio de tercero (caso de los resultados de un proyecto de innovación de un Centro de Investigación).

- n Para alcanzar consensos y que el fondo conduzca a todos los actores involucrados hacia una sola meta, se han incorporado **grupos asesores** cuyos miembros son representantes de toda la cadena de producción, desde los consumidores hasta los proveedores de insumos. De esta forma se consigue una mayor amplitud sobre el ámbito de acción del fondo y apoyo para una identificación de prioridades temáticas más sólida.
- n **La articulación entre los actores participantes de un fondo**, intenta superarse mediante la formación de mesas de trabajo, comités de análisis de programas, comisiones de seguimiento de los proyectos y otras iniciativas dedicadas a generar ámbitos de acuerdo sobre el desarrollo del proceso de gestión del fondo y sobre cada una de sus partes. Esta acción se complementa con la información generada por las instituciones responsables del cumplimiento de los compromisos de gestión y las respectivas cuentas públicas entregadas a la comunidad hacia las cuales van dirigidas las acciones. Esta acción también fortalece la relación entre los eslabones de la cadena, desde el origen de la demanda, hasta los que definen el programa y los recursos involucrados.
- n La sustentación de un programa de fondos competitivos, que por definición, tiene al sector público como impulsor temporal con aporte de recursos, requiere que tanto los usuarios como las propias instituciones del Estado, generen **productos o resultados que hagan interesante para los usuarios invertir nuevos recursos en iniciativas del fondo**. La experiencia indica que, en el caso de algunos programas en Chile, los usuarios, al recibir un primer impulso con los aportes públicos, han seguido invirtiendo en temas afines, a pesar de que los recursos del Estado ya se habían agotado. Por ejemplo, el mejoramiento de praderas, la incorporación de cal en suelos ácidos, la incorporación de fósforo en suelos bajos en ese nutrimento, hacen muy favorable la iniciativa de recuperación de suelos degradados como fondo privado.
- n En muchos fondos, **los usuarios finales negocian los servicios que entregan las entidades privadas** contratadas para apoyar la ejecución de sus proyectos. Los usuarios entregan un informe sobre la calidad del servicio recibido al organismo administrador del fondo para proceder al pago del servicio.

- n En caso que el fondo este operando con **créditos reembolsables**, el grupo que recibe los créditos tendrá que organizarse en forma solidaria para controlar y promover la devolución de éstos, **para asegurar la sostenibilidad del fondo** o la renegociación de los créditos, en caso que una causa fortuita haya hecho imposible su devolución.

- n Los usuarios finales o intermedios que ejecutan, en especial, proyectos de tecnología e innovación apoyados por los recursos de un fondo competitivo, tienen dificultad para encontrar financiamiento adecuado en la banca comercial para impulsar su proyecto en la etapa empresarial. Es necesario diseñar y poner en ejecución, de acuerdo con la banca comercial, **instrumentos financieros que consideren las especiales condiciones que requieren los proyectos en su etapa empresarial debido a la naturaleza de las innovaciones.**

- n El desbalance que existe en el mayor énfasis que se le otorga a los aspectos tecnológicos en un proyecto de innovación, debe corregirse potenciando **la visión comercial y empresarial que posibilitarán la sostenibilidad futura del proyecto en su etapa empresarial.** Se recomienda considerar desde los inicios de este tipo de proyectos la articulación con el desarrollo de negocios.

n Bibliografía

n Acrónimos

n Definiciones

n Anexos



Bibliografía y Referencias Consultadas

Asesoría en la evaluación de proyectos presentados al concurso del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario. Facultad de Ingeniería Civil Industrial, Universidad de Chile; noviembre de 2000.

Characteristics of Successful Agricultural Research Competitive Grant Programs; Howard Elliott and Rubén Echeverría. Paper presentado en EMBRAPA, BID, BIRF Competitive Grants in the New Millennium a Global Workshop for Designers and Practitioners; May 2000; Brasilia, Brasil.

Competitive fund and the performance of agricultural research, an overview. Rubén Echeverría, Howard Elliott. BID. Berlín, Alemania; 2000.

Comunicado de Prensa Secretaría General de Naciones Unidas. Plan Mundial sobre Financiamiento para el Desarrollo. Nueva York; enero 30 - 2000.

CORFO. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC). Antecedentes generales de postulación; descripción y pautas de presentación para líneas 1 a 5. Santiago, Chile.

Diagnóstico sobre los instrumentos financieros actuales de apoyo al desarrollo rural con énfasis en las inversiones productivas, manejo sostenible, conservación de recursos naturales en Guatemala. Juan Carlos Méndez, Ciudad de Guatemala; nov. 2000.

El Financiamiento a la Agricultura. Francois Doligez y Dominique Gentil, IRAM, Francia; septiembre de 2000.

Espacios para políticas homogéneas y espacios para políticas diferenciales. Carlos Alvarez, Gerente de Programas Estratégicos. CORFO; Chile; septiembre 2000.

Estrategia de Financiamiento Rural. Banco Interamericano de Desarrollo BID; Departamento de Desarrollo Sostenible; diciembre 1999.

Evaluación de la primera etapa del PRODECOP IV Región INDAP - FIDA. 2000.

Evaluación de los Programas Sociales del Estado aplicados al Sector Rural de Chile. Guillermo Toro B. FAO-ODEPA; diciembre 2000.

Fundación para la Innovación Agraria. 1999. Bases generales e instructivo para presentación de proyectos de innovación agraria. Ventanilla abierta. Santiago, Chile.

Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO). Evaluación y Propuestas de Cambio. Guillermo Toro B.; IICA/Guatemala, julio de 2000.

Fondos Competitivos Subvencionados en el Nuevo Milenio. Taller global para proyectistas y generadores de políticas. Mayo 2000. Brasilia; Brasil. Editada por Joaquim Osorio Pires da Silva.

Fondos de Fomento de Tecnologías Apropriadas en Conservación y Manejo Sostenible de Recursos Naturales (FOMRENA). Juan Chávez; REDAR; Perú; mimeo, 2000.

INDAP. 1999. Bases técnico administrativas y guía de presentación de proyectos. Concurso nacional de proyectos para la modernización de la agricultura familiar campesina. Santiago, Chile.

INDAP. Programa de desarrollo y fomento de la ganadería. Manual de normas y operación, anexos y contratos. Santiago, Chile.

La Modernización del CENTA y los Servicios de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Nelson Espinoza, Coordinador de IICA en RUTA; San José, Costa Rica; septiembre de 1999.

La política sectorial agropecuaria en México. Balance de una década. A. Casco; A. Rosenweig. IICA/México; diciembre 2000.

Las Estrategias y Mecanismos usados para financiar Investigación Agrícola. Elisio Contini, Francisco Reifschneider, Jamil Macedo. EMBRAPA 2000.

Los Fondos Competitivos en la Investigación Agropecuaria. En Diálogo LII; PROCISUR, IICA. Montevideo, Uruguay. 1999.

Modalidades de Cofinanciamiento, Fondos y Proyectos Concursables. INDAP - CORFO - FIA - SAG. Nelson Espinoza, Coordinador de IICA en RUTA. Mayo 1999.

Proyecto de Administración de Areas Rurales (PAAR). Componente Manejo de Recursos Naturales. Gobierno de Honduras- Banco Mundial. 2000.

RUTA/BID/Gob. Panamá. 1998. Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (Panamá). Propuesta sobre sectores productivos y generación de empleo e ingreso.

RUTA/Banco Mundial/Gob. Panamá.1996. Informe país del proyecto de pobreza rural y recursos naturales. Panamá

Servicio Agrícola y Ganadero (SAG). 1999. Primer concurso nacional del Fondo para el mejoramiento del Patrimonio Sanitario. Santiago, Chile.

Temas para optimizar la conducción del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario. Guillermo Toro B; Servicio Agrícola y Ganadero. Chile, marzo 2000.



ACE	Acuerdo de Complementación Económica
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural - Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM - BIRF	Banco Mundial
CNR	Comisión Nacional de Riego - Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción - Chile
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria
FAO	Food and Agriculture Organization
FAT	Fondo de Asistencia Técnica - Nicaragua
FDI	Fondo de Desarrollo e Innovación - Chile
FIA	Fundación para la Innovación Agraria - Chile
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FIS	Fondo de Inversión Social
FOMRENA	Fondo para el Manejo de Recursos Naturales
FONAGRO	Fondo para la Reactivación de la Agricultura de Guatemala
FONTEC	Fondo de Desarrollo Tecnológico - Chile
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social - Chile
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario - Chile
INIA	Instituto de Investigaciones Agropecuarias - Chile
ISNAR	International Service for National Agricultural Research. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala
MAGA	Mercado Común del Sur
MERCOSUR	Ministerio de Finanzas Públicas
MFP	Ministerio de Obras Públicas
MOP	Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas de Chile
ODEPA	Organización Mundial de Comercio
OMC	Organización de Naciones Unidas
ONU	Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile
PROCHILE	Programa Cooperativo de Investigación de la Región Sur
PROCISUR	Programa de Desarrollo Local de Comunas Rurales Pobres
PRODECOP	Programa de Fomento a Obras Medianas y Menores de Riego
PROMM	Red de la Agroindustria Rural
REDAR	Unidad Regional de Asistencia Técnica
RUTA	Servicio Agrícola y Ganadero - Chile
SAG	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo - Chile
SENCE	



Definiciones

ACTIVIDAD:	Conjunto de operaciones, tareas propias de una entidad.
ADOPCIÓN:	Recibir haciendo propio un método, moda, etc. creado por otras personas.
ASIMETRÍA:	Falta de disposición ordenada en las partes de un programa.
CAJA VERDE:	Conjunto de ayudas internas para productos exportables no condicionadas a precios, financiadas por programas estatales, permitidas por la OMC.
CATASTRO:	Padrón estadístico de fincas.
CERTIFICACIÓN:	Instrumento en que se asegura la verdad de un hecho.
CLIENTE:	Persona que utiliza asiduamente los servicios de otro.
COMPETITIVIDAD:	Capacidad de enfrentar la competencia; para el sector es la capacidad de colocar los bienes que produce en los mercados en condiciones leales de competencia.
COMPETITIVO:	Que es capaz de competir.
CONCESIÓN:	Cesión gubernamental a favor de particulares o empresas.
CONCURSO:	Prueba entre varios candidatos para conseguir un resultado.
CONSUMIDOR:	Que utiliza bienes de vida efímera para satisfacer sus necesidades.
CONVENIO:	Convención, norma que responde a precedentes entre dos o más personas o entidades, acuerdo entre dos entidades.
CUENTADANTES:	Persona que da o ha dado cuenta de fondos que ha manejado a quien se la exige.
DESCONCENTRAR:	Entrega a un tercero una función o la responsabilidad de un servicio.
	Libertad de traspasar gratuitamente una cosa.

DONACIÓN:	Fin que alcanza un resultado esperado sobre sus consumidores.
EFFECTOS:	Conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima.
ESTRATEGIA:	Calcular y señalar el valor de una iniciativa.
EVALUACIÓN:	Efectos sobre el ámbito exterior producido por el desarrollo y resultados de un proyecto.
EXTERNALIDADES:	Disposición en que se entrega a la buena fe los recursos para que un tercero traspase a otro sujeto o la invierta.
FIDEICOMISO:	Apoyo que se otorga a una cosa, auxilio o protección que se brinda a alguien. Incentivo.
FOMENTO:	Recursos disponibles para determinado fin. Documento o prenda que respalda un compromiso.
FONDOS :	Acción o efecto de administrar.
GARANTÍAS:	Todo el conjunto sobre la tierra.
GESTIÓN:	Señales y efectos que deja un proyecto.
GLOBALIZACIÓN:	Estímulo ofrecido a una empresa o persona para elevar la producción.
IMPACTOS:	Derecho de hacer una propuesta; que da origen a una pro-puesta.
INCENTIVO:	Creación o modificación de un producto y su introducción en un mercado.
INICIATIVA:	Aquello de que nos servimos para hacer una cosa; conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de unas artes.
INNOVACIÓN:	Medios prácticos que se emplean en las artes.
INSTRUMENTO:	Representación en pequeño o en dibujo de alguna cosa; esquema teórico generalmente en forma matemática de un sistema o de una realidad compleja, que se elabora para facilitar su comprensión y el estudio de su comporta-
MECANISMO	

MODELO:	miento. Reglas que se deben seguir o a la cual se debe ajustar a una conducta.
NORMAS:	Conjunto de enseñanzas y prácticas con una determinada disposición para obtener un producto o resultado en un período o ciclo.
PLAN:	Entrega de un recurso con una garantía de devolución.
PRÉSTAMO:	Precedencia de una cosa respecto a otra que se encuentra relacionada en tiempo y orden.
PRIORIDADES:	Método de ejecutar algunas cosas.
PROCEDIMIENTO:	Conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.
PROCESO:	Orientación o directriz del Estado para emplear medios en el logro de un fin determinado.
PRODUCTIVIDAD:	Útil o provechoso, que arroja un resultado favorable de valor entre precio y costo.
PRODUCTIVO:	Creación de bienes o servicios con valor económico.
PRODUCTO:	Declaración previa de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión; proyecto ordenado de actividades; serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto.
PROGRAMA:	Serie ordenada de documentos que autoriza un notario y custodia con ciertas formalidades.
PROTOCOLO:	Que abastecen de todo lo necesario para cumplir con un fin a grandes grupos.
PROVEEDORES:	Conjunto de escritos, cálculos y dibujos que se hacen para dar idea de cómo ha de ser y cuanto ha de costar una obra.
PROYECTO:	Consecuencia final de un proceso. Observar y dirigir el curso de un proceso.
RESULTADO:	Ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico.
SEGUIMIENTO:	
SUBSIDIO:	Inspección de trabajos realizados por otros.

SUPERVISIÓN:	Cualquier obra o trabajo que debe hacerse, en tiempo limitado.
TAREA:	Operación por la que se cambia una cantidad, desde una cuenta bancaria a otra.
TRANSFERENCIA:	Pasajero, temporal.
TRANSITORIO	Claro y evidente, que se comprende sin dudas ni ambigüedad.
TRANSPARENCIA:	Quien goza de un aprovechamiento otorgado por el Estado.
USUARIO:	Aporte adicional; aumento del grado de utilidad de un bien para satisfacer necesidades.
VALOR AGREGADO:	Superioridad o excelencia por la capacidad del producto para competir.
VENTAJAS COMPETITIVAS:	



Anexos

ANEXO 1

Decreto que crea el Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario (Chile)

REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE MEJORAMIENTO DEL PATRIMONIO SANITARIO

SANTIAGO, N. _____/ VISTO : El D.F.L. N° 294, de 1960; la Ley N. 19.651, que

aprueba la Ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2000, Partida, Capítulo Programa, Subtítulo, Item y el N. 8, del artículo 32 de la Constitución Política de la República,

DECRETO :

Artículo 1.- Los recursos que consulta la Ley de Presupuesto de cada año al Servicio Agrícola y Ganadero para el "Fondo de Mejoramiento del Patrimonio Sanitario", en adelante el Fondo, se asignarán mediante concursos públicos programados en los que podrán postular proyectos que sean financiados con un aporte del Fondo no superior a \$ 75.000.000.- anuales y que sean presentados por personas naturales o jurídicas de derecho privado, que se comprometan a contribuir a su ejecución con el 30% del costo total del proyecto.

En caso de manifiesto interés público, el Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero podrá seleccionar proyectos que excedan el monto máximo señalado en el inciso anterior o en que los interesados se comprometan a contribuir con un aporte inferior al expresado.

Artículo 2.- El Fondo Mejoramiento del Patrimonio Sanitario estará destinado al financiamiento de proyectos sobre las siguientes materias:

1. De erradicación de plagas o enfermedades endémicas.
2. De desarrollo de estrategias de vigilancia y de defensa del patrimonio sanitario regional y local.
3. De manejo sustentable de los recursos naturales y de fomento de prácticas tecnológicas de producción agropecuarias limpias.
4. De reducción de los niveles de contaminación de suelos y aguas de riego.
5. De desarrollo de denominaciones de origen y de indicaciones de procedencia.
6. De protección y de mejoramiento de recursos genéticos, su adecuación, ecosistema y biodiversidad.
7. De inocuidad de alimentos.
8. Aquellos que solicite el Supremo Gobierno, a través del Sr. Ministro de Agricultura.

Artículo 3.- Los recursos del Fondo se administrarán por el Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero, asistido, con la asesoría de un "Consejo Asesor", formado por cinco integrantes pertenecientes a organismos del sector público y por cinco integrantes del sector privado, que serán designados previa invitación del Director Nacional señalado. Cuando lo estimen conveniente, el Subsecretario de Agricultura y el Ministro de Agricultura podrán incorporarse a dicho Consejo Asesor.

El Consejo Asesor tendrá por función asistir al Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero en las siguientes materias:

1. El marco de acción del Fondo y el programa de concursos que se llamarán durante el año calendario.
2. El financiamiento de proyectos cuyo aporte total del Fondo exceda de \$ 75.000.000.- o que el aporte del postulante interesado sea inferior al 30%, cuando existan razones de evidente interés público, debidamente acreditadas
3. La liquidación de los bienes y activos adquiridos con recursos aportados por el Fondo, una vez concluido el proyecto en que se ocuparon o cuando se haya suspendido al término de cualquiera de sus etapas. Para estos efectos, el Director Nacional podrá proponer el nombramiento de comisiones liquidadoras o la delegación de la

liquidación en otro organismo público o privado y cautelando, en todo caso, los intereses fiscales

4. La aprobación de Bases Administrativas Generales. Especiales y Técnicas para los llamados a concursos de proyectos
5. La adjudicación de los proyectos mejor evaluados.
6. La provisión de recursos del Fondo a los proyectos seleccionados antes de su ejecución, cuando existan razones de evidente conveniencia pública, previa constitución de una caución que garantice la fiel ejecución del proyecto, y
7. Proponer las políticas de difusión de los proyectos seleccionados y de sus resultados.

Artículo 4.- Los recursos del Fondo se asignarán mediante llamados a concurso público de proyectos.

El aviso deberá contener, a lo menos, las siguientes menciones :

1. El o los Programas para los cuales se convoca a presentar proyectos.
2. Fecha hasta la cual deberán presentarse los proyectos.
3. Lugar en el que los interesados podrán retirar las bases.
4. Las demás que el Director Nacional de Servicio Agrícola y Ganadero estime necesario incorporar.

Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo es sin perjuicio de la difusión que pueda hacerse de los concursos a través de otro medio de difusión o por intermedio de las asociaciones o agrupaciones de agricultores.

Artículo 5.- Las personas naturales y las personas jurídicas interesadas en postular en los concursos deberán presentar sus proyectos en las Direcciones Regionales del Servicio Agrícola y Ganadero, hasta las 12:00 horas del día de cierre fijado en el aviso. Los proyectos que se presenten deberán tener la siguiente información :

1. Nombre o razón social, RUN o RUT, según el caso, y domicilio del postulante.
2. Nombre, ubicación y número del rol de avalúos del o de los predios en que se ejecutará el proyecto, si fuere procedente.

3. Copia de la inscripción de dominio de la propiedad, con certificado de vigencia, con una antelación no inferior a sesenta días a la fecha de la presentación, si fuere procedente.
4. Costo total del proyecto y aporte que efectuará el interesado.
5. Fecha en que dará comienzo a la ejecución del proyecto, en caso de adjudicarse el concurso.
6. Etapas en que se ejecutará el proyecto, en el evento que contemplare su ejecución por etapas, el presupuesto de gastos total y por etapa y el programa de ejecución.

Los proyectos podrán ser ejecutados con la asesoría financiera o asistencia técnica de terceros.

Artículo 6.- No podrán postular a los concursos a que se refiere el presente reglamento las personas que se encuentren en estado de quiebra, insolvencia, sujetas a convenio judicial preventivo o que tengan entre sus socios a personas que sean funcionarios, acreditados o prestadores de servicios del Servicio Agrícola y Ganadero

Artículo 7.- La selección de los proyectos se hará por un sistema de puntaje que definirá su orden de prioridad. Dicho sistema ponderará los siguientes factores:

1. Calidad técnica del proyecto (ponderación 30%).

Este factor se evaluará de acuerdo con las pautas establecidas en las bases.

2. Impacto del proyecto (ponderación de 30%).

La evaluación del impacto considerará los siguientes aspectos

- a) El impacto sobre los recursos

El impacto sobre los recursos será el resultado de una comparación entre el estado que éstos se encuentran antes de la ejecución del proyecto y la situación en que se encontrarían en el evento de ejecutarse el mismo. Esta comparación se efectuará de acuerdo con la metodología que se elabore al efecto; y,

- b) El impacto económico social

Se efectuará un análisis de costo-beneficio, en condiciones de incertidumbre, de acuerdo con los criterios que se establezcan en las bases.

3. Capacidad del postulante (ponderación 25%):
Se ponderará la capacidad del proponente para ejecutar el proyecto, para lo cual se tomará en consideración el plan de trabajo presentado, la metodología que se utilizará y la capacidad técnica del equipo participante.
4. Monto de los aportes de los postulantes (ponderación 15%):
El proyecto que considerare el mayor porcentaje de aporte en relación al costo total del mismo, tendrá el puntaje más alto en este factor.

Artículo 8.- Los criterios de selección señalados en el artículo anterior darán origen a los siguientes puntajes y ponderaciones :

Los puntajes de los criterios de selección señalados en el presente artículo se obtendrán aplicando la siguiente fórmula :

CRITERIOS	PONDERACION (VP) %	RANGO PUNTAJE (PP) Mín. - Máx	RANGO PUNTAJE PONDERADO (VPC) Mín. - Máx.
1.- Calidad técnica del proyecto.	30	1 - 100	0.30 - 30
2.- Evaluación de impacto.	30	1 - 100	0.30 - 30
3.- Capacidad de gestión.	25	1 - 100	0.25 - 25
4.- Aporte del postulante.	15	1 - 100	0.15 - 15
	100	100	Total = (VPF)

$$VPC = \frac{VP \times PP}{100}$$

VPC = Valor ponderado por criterio
 VP = Ponderación del criterio
 PP = Puntaje obtenido por proyecto

El puntaje final del proyecto (VPF) corresponderá a la sumatoria de los valores ponderados resultantes en cada criterio analizado.

Artículo 9.- Resultarán aprobados, en su orden de prelación, los proyectos que obtengan los mejores puntajes y cuya petición de aporte queden cubiertas totalmente con los fondos disponibles para el concurso de que se trate.

Si dos o más proyectos igualaren puntaje y por razones presupuestarias no pudieren ser todos aprobados, el orden de prelación entre ellos lo definirá el factor "calidad técnica del proyecto"; si se mantuviere el empate, el orden de prelación se definirá por el factor

"evaluación de impacto" y de persistir la igualdad, por el factor "capacidad de ejecución del postulante".

Con todo, el Director Nacional podrá por resolución fundada aprobar un proyecto fuera de orden de prelación, en casos de manifiesto interés público o social

Artículo 10.- Los proyectos no podrán ser modificados una vez presentados al concurso, excepto que el Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero haya solicitado una aclaración o rectificación al postulante.

Artículo 11.- Los resultados de los concursos se publicarán en un periódico de circulación nacional y se notificarán por carta certificada a los postulantes cuyos proyectos hayan sido seleccionados, los que tendrán un plazo de 15 días corridos, contados desde el día de la publicación del resultado en el periódico, para manifestar su intención de hacer efectivo el aporte del Programa.

Transcurrido dicho lapso sin que se haya recibido dicho pronunciamiento en el Servicio Agrícola y Ganadero, el Director Nacional de éste procederá a reasignar el beneficio al primer postulante de la lista de espera.

En caso que el beneficiario seleccionado no dé comienzo a la ejecución del proyecto en la fecha indicada en su postulación y después de haber aceptado el beneficio, por causas que no sean la ocurrencia de una emergencia agrícola o de una fuerza mayor debidamente acreditada, perderá el derecho a percibirlo y el Director Nacional del Servicio Agrícola y Ganadero podrá disponer su reasignación al primer postulante de la lista de espera.

Artículo 12.- Manifestada en tiempo y forma por un postulante seleccionado la intención de hacer uso del beneficio, el Servicio Agrícola y Ganadero preparará y suscribirá conjuntamente con éste un contrato, en el cual se especificarán las obligaciones que asumen las partes y emitirá una resolución de la Dirección Nacional en la que se imputará el gasto presupuestario que compromete.

Artículo 13.- Los proyectos podrán desarrollarse hasta en un plazo máximo de cuatro años.

Artículo 14.- Los recursos del Fondo deberán emplearse exclusivamente en la ejecución del proyecto. Este uso podrá comprender la adquisición, suministro o contratación de maquinarias, equipos, recursos humanos, transporte dentro del país, insumos, servicios de transferencia financiera y tecnológica, costos financieros de constitución de garantías y gastos generales. Los gastos de administración no podrán exceder el 10% del costo total del proyecto

Artículo 15.- Si el proyecto presentado hubiere contemplado su ejecución por etapas anuales, al término de cada una de ellas el Servicio Agrícola y Ganadero hará una evaluación de éste y de su sustentabilidad.

En caso de que tal evaluación arroje un resultado positivo, el Servicio autorizará su continuación, en caso contrario, lo declarará inviable y suspenderá definitivamente su ejecución. La inviabilidad podrá fundarse, entre otras causas, en la deficiente administración del proyecto, en la obsolescencia tecnológica o científica sobreviviente o en cualquier otra causa grave que la justifique.

En caso que un proyecto sea declarado inviable, el Servicio Agrícola y Ganadero podrá disponer la reasignación de los bienes adquiridos con los recursos aportados por el Fondo o su liquidación, según corresponda

Artículo 16.- Quienes se adjudiquen recursos del Fondo para la realización de un proyecto por sí o en representación de otra u otras personas o entidades, deberán constituir anualmente, antes de su percepción, una garantía real o personal por un monto igual a la suma que se comprometa del Presupuesto anual del Servicio Agrícola y Ganadero, la que podrá formalizarse en una escritura pública o en otro instrumento representativo de obligaciones en dinero y con mérito ejecutivo, con una vigencia no inferior a la anualidad de ejecución del proyecto, incrementada en 60 días. El Servicio también podrá aceptar la constitución de hipotecas, cuando el inmueble a gravar caucione suficientemente el monto a percibir, con una vigencia equivalente al plazo total de ejecución del Proyecto, más 60 días.

En el evento que un proyecto haya contemplado su ejecución por etapas anuales y que la primera se financie con los recursos aportados por el beneficiario, la constitución de la garantía podrá postergarse hasta el inicio de la siguiente, siempre que la evaluación que efectúe el Servicio Agrícola y Ganadero resulte positiva.

El Servicio Agrícola y Ganadero podrá exigir, en casos determinados, que los adjudicatarios tomen seguros contra cualquier daño que puedan experimentar los bienes e inversiones financiados con recursos del Fondo, como así también para cubrir los daños que puedan ocasionarse a terceros, originados en la ejecución del proyecto.

Los recursos del Fondo no podrán emplearse para sanear títulos, para solventar el costo de trámites legales, ni para cubrir el de los estudios de evaluación del impacto ambiental que sea necesario efectuar para la ejecución de los proyectos.

Artículo 17.- Derógase el Decreto Supremo N° 460, de 13 de diciembre de 1998, del Ministerio de Agricultura.

ANÓTESE, TÓMESE RAZON Y PUBLÍQUESE.

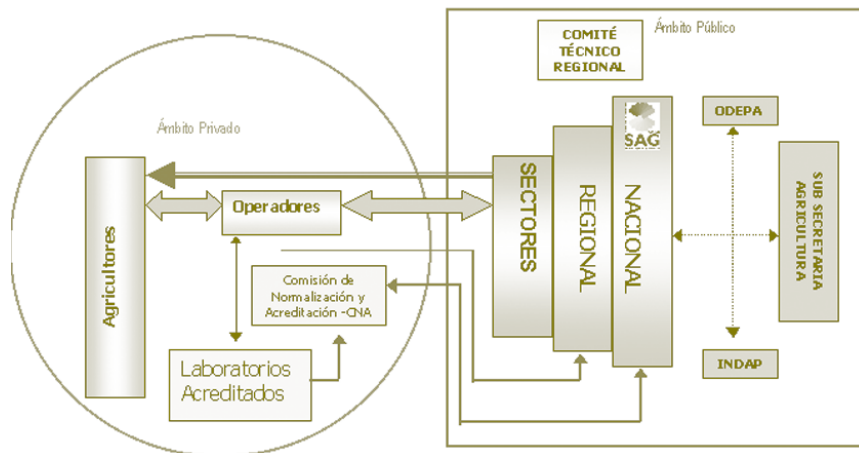
**CARLOS MLADINIC ALONSO
MINISTRO DE AGRICULTURA**

**EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

ANEXO 2

Servicio Agrícola y Ganadero de Chile Programa para la Recuperación de Suelos Degradados

Los incentivos que otorga el Programa para la Recuperación de Suelos Degradados a los usuarios se asignan a través de Concursos Públicos, administrativos descentralizadamente en cada Región por el Director Regional.



Ámbito Privado:

- Agricultores
- Operadores
- Laboratorios Acreditados
- Comisión de Normalización y Acreditación de la Sociedad Chilena de la Ciencia del Suelo

Ámbito Público

- SAG
 - Oficinas Sectoriales
 - Encargados Sectoriales del Programa
 - Oficina Regional
 - Encargado Regional del Programa
 - Encargado Regional de Administración y Finanzas
 - Director Regional
 - Comité Técnico
 - Nivel Central
 - Coordinación Nacional Del Programa
 - Departamento Jurídico
 - Departamento de Personal
 - Departamento de Administración y Finanzas
- ODEPA
- Subsecretaría de Agricultura
- INDAP

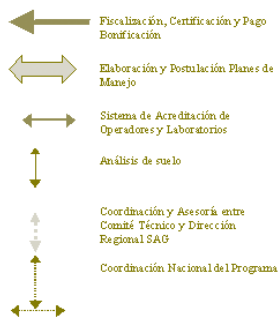
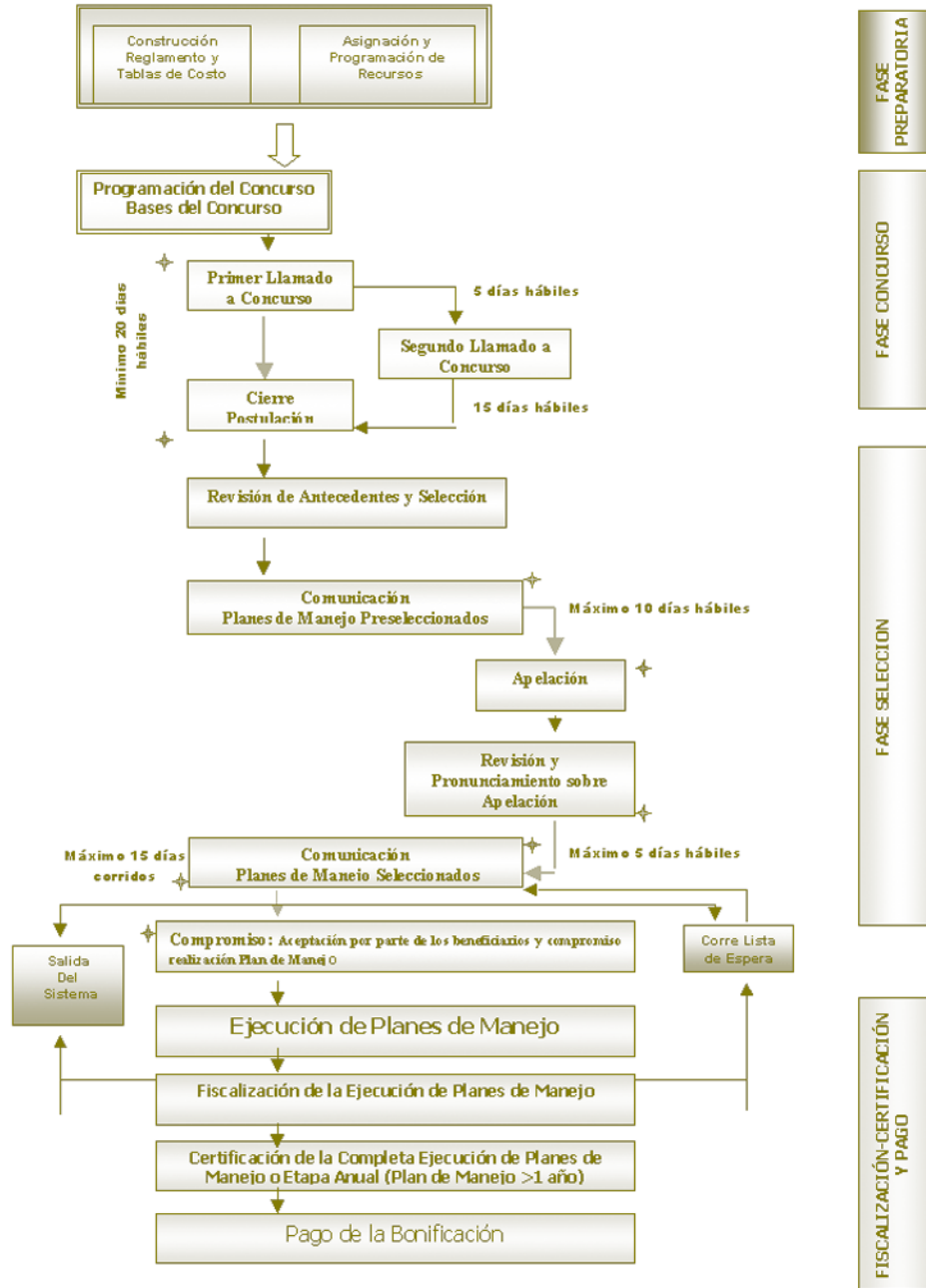
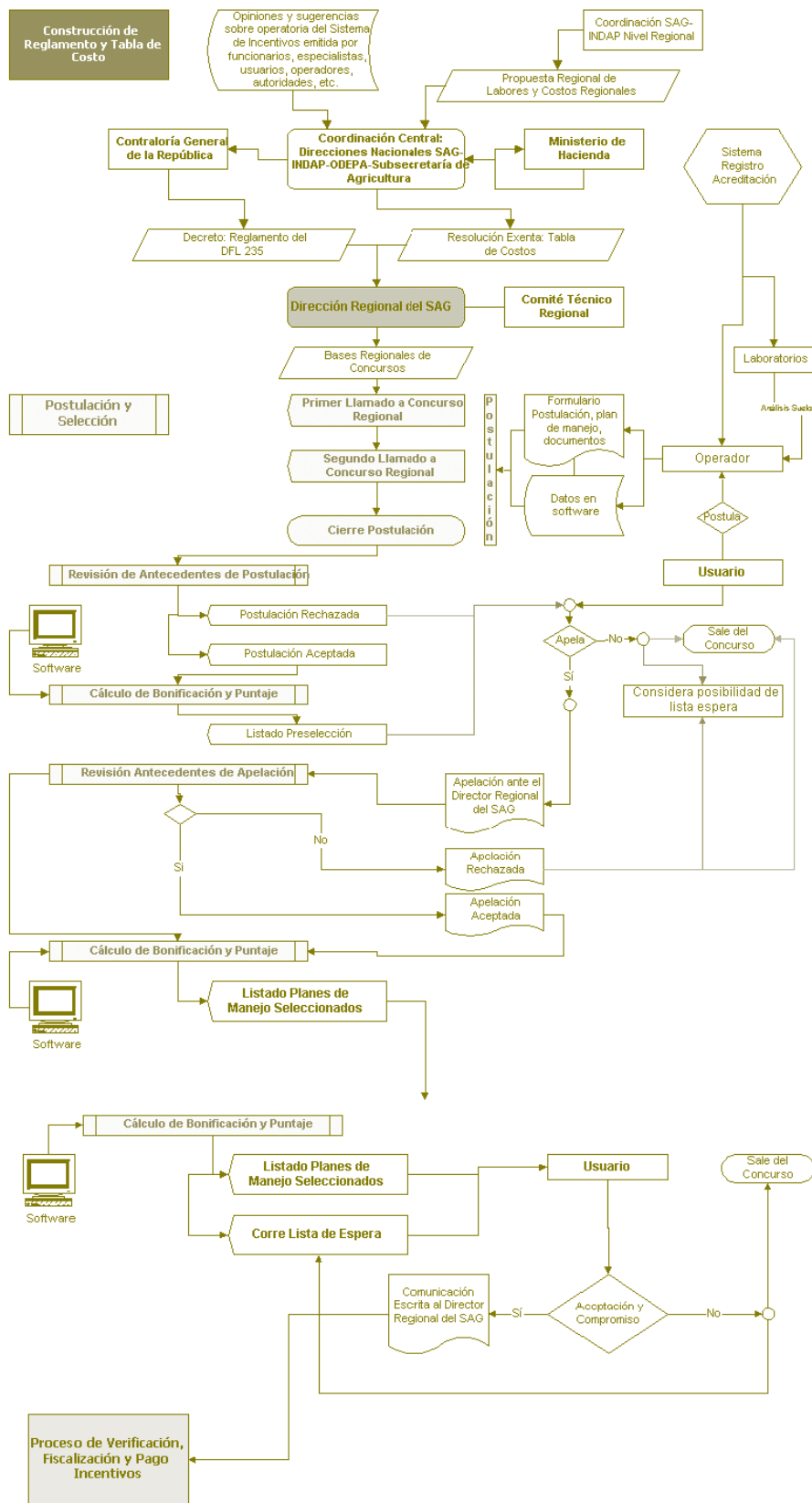


Diagrama General del Proceso



Estándar de Tiempo Estimado para Principales Procesos

<ul style="list-style-type: none">n Llamado a concurso (publicación en periódico)n Segundo llamado a concurso (publicación en periódico)n Apelación por parte de quienes se consideren perjudicados en el proceso de preselección.n Revisión y pronunciamiento sobre apelaciónn Compromiso: comunicación escrita al Director Regional del SAG sobre la aceptación y disposición para hacer efectivo el beneficio.	<p>Como mínimo 20 días hábiles antes del cierre de las postulaciones.</p> <p>5 días hábiles después del primer llamado.</p> <p>10 días hábiles contados desde la fecha de la publicación o comunicación de la preselección de los planes de manejo.</p> <p>5 días hábiles desde su interposición.</p> <p>15 días corridos desde que se informó el hecho de estar afirme la preselección.</p>
---	--



Fuente: Programa de Recuperación de Suelos Degradados, Departamento de Recursos Naturales. Servicio Agrícola y Ganadero. Chile

ANEXO 3

ESTUDIOS DE CASOS

Entre los ejemplos analizados sobre el comportamiento de los fondos competitivos dirigidos al sector agrícola, se eligieron tres experiencias: (i) una de ámbito mundial, como es la que se originó en el taller global sobre “Fondos de Subvención Competitivos en el Nuevo Milenio”, realizado en Brasilia, Brasil, en mayo del 2000; (ii) una de ámbito nacional, el caso de los programas sociales destinados al sector rural en Chile, estudiado por ODEPA y FAO en diciembre del 2000; y (iii) una de ámbito institucional, el Programa del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario que conduce el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de Chile.

1. El caso de los Fondos Competitivos para Investigación y Extensión Agrícola en el Nuevo Milenio

Los resultados obtenidos por los organismos y personas involucradas en el proceso de gestión de un fondo competitivo de tipo subsidiario, son muy heterogéneos. Así lo comprobó el Taller Global sobre los Fondos Subvencionados Competitivos para el Nuevo Milenio, realizado en Brasilia (Brasil), en mayo del 2000, que estuvo referido a las experiencias aprendidas en los programas de tipo competitivo ejecutados en varios países y regiones del mundo, sobre la temática de la investigación y extensión.

Los organismos que definen la política pública y que orientan recursos a través de fondos competitivos para cumplir con los objetivos y metas de la política, han tenido los siguientes problemas en la ejecución de los fondos:

- n **Las demandas por recursos de tipo concesionados, presentan una alta heterogeneidad entre quienes los solicitan**, tanto en su solidez para operar el recurso, como en el tema de la capacidad para resolver problemas con ellos. Muchos de estos problemas tienen que ver con la precaria situación que tienen los sistemas institucionales, para llegar al usuario final de los recursos.
- n Debido a que la **demanda de los usuarios no siempre se explica con claridad** ante la institución que va a manejar el programa y solicitar los recursos, provoca que, los efectos de la política se pueden diluir con facilidad, al operar sobre un terreno difuso respecto a la demanda de los usuarios.

- n **El establecimiento de programas de fondos competitivos, tiene un costo alto para las instituciones que están encargadas de su administración y de su supervisión y seguimiento.** Muchas veces, es el mismo organismo encargado de la transferencia de los recursos, el que se encarga de la fase de selección de los participantes y esta etapa del proceso, requiere de recursos adicionales para su operación.
- n **La disponibilidad de recursos para enfrentar este tipo de programas es fundamental,** por lo que se dispondrán en el presupuesto de las Instituciones encargadas de realizar la transferencia. Si las instituciones no tienen los elementos legales para efectuar el traspaso de fondos a las organizaciones del sector privado, si no hay caja disponible en el momento de traspasar los recursos a terceros, que se hacen cargo de la ejecución del programa, entonces, difícilmente se podrá ejecutar la política propuesta.
- n Para que actúen como verdaderos programas de fomento, dirigidos a cambiar la situación de los usuarios, **es necesario que estos recursos entregados para el cumplimiento de una política no actúen solos;** deberían hacerlo asociados a otros fondos para focalizar y complementar la acción de desarrollo; por ejemplo complementar los productos o resultados de un proyecto de investigación agrícola.
- n Si bien los recursos se entregan para generar productos o resultados diseñados por el órgano formulador de políticas, **puede existir un conflicto de intereses o una reinterpretación de la política, por parte del organismo que transfiere los fondos y que en último término es quien selecciona a los ejecutores de los proyectos y a quienes se quedan con los recursos asignados.** Este poder que adquiere el organismo responsable de la transferencia, debe ser transparente y auditable por parte de los que formularon la política, como por quienes recibieron sus beneficios; en este último caso, por los usuarios de los recursos. De no cumplirse esta parte del proceso, los recursos pueden asignarse para cumplir con productos que nada tienen que ver con la política para la cual fue diseñado el instrumento del fondo.
- n La supervisión de los productos o resultados alcanzados con la ejecución del fondo, es seguida y evaluada por parte de la entidad que diseñó y puso en práctica la política pública respectiva, **para evitar que los encargados de la asignación de los recursos por un lado y de los que ejecutan los proyectos por otro, orienten los recursos hacia fines diferentes de la política diseñada**

En cuanto a la unidad a cargo de la asignación de los recursos y de la supervisión y seguimiento de las acciones técnicas y financieras de las propuestas:

- n El equipo responsable de la asignación de los recursos y de la supervisión y seguimiento de las acciones técnicas y financieras de las propuestas, debería **conocer ampliamente los objetivos que tuvieron en mente aquellos que dieron origen a la propuesta de política pública, para generar los términos de referencia o las condiciones de concursabilidad, que cumplirán los posibles usuarios de los recursos.** Además, debería tener claridad respecto a la función que cumple el organismo que realiza la transferencia, respecto a las necesidades de su institución y a las posibilidades de resolver algunos temas que son de su responsabilidad, por medio de un proyecto que enfrente estos problemas.
- n **La independencia de la dirección del fondo resulta prioritaria para conducir el proceso administrativo de los diversos proyectos que sé cofinanciaron.** Esto es especialmente relevante en el seguimiento que se otorga al fondo y a sus proyectos, e implica montar un soporte informático, que maneje datos cuantitativos y cualitativos sobre las iniciativas en ejecución y un modelo de control de gestión sobre el avance del fondo. Aquellos que han introducido un sistema de información gerencial han tenido un mejor resultado.
- n La entidad a cargo del fondo competitivo debe **desarrollar un sistema de evaluación para priorizar las propuestas en el marco de las políticas que intenta cumplir el Fondo.** Estas políticas se originaron en los requerimientos de los beneficiarios y en la misión institucional del organismo a cargo del fondo.
- n Para fiscalizar los avances de los instrumentos operativos, le corresponde a la entidad a cargo del fondo **generar manuales de comportamiento técnico y financiero,** con los detalles de los avances de la experiencia, para corregir los desvíos que se presenten.
- n Los funcionarios del staff técnico del fondo, son encargados de **capacitar a aquellos técnicos que dan soporte a los proyectos,** para mejorar su competencia y conseguir un alto nivel de desempeño.

- n El Fondo debe **fijar un techo para los incentivos a las instituciones privadas**, para evitar el alto consumo de recursos por una sola entidad.
- n Las entidades a cargo de un fondo, deben **crear las condiciones para promover la asociatividad para la competencia por recursos y la confianza entre los actores**, tanto desde el ámbito público hacia el privado, como del privado hacia el público. Esto se ha conseguido en algunos Fondos, mediante la complementariedad de las tareas administrativas con el mayor intercambio de información.
- n Entre los desafíos que aún quedan por solucionar se cuentan, **la independencia de interferencias políticas** en los temas de investigación, la conducción y las revisiones de los avances del programa y proyectos, las cuales necesitan ser autónomas.
- n Se necesita **disponer de recursos humanos y financieros especializados**, que son escasos, para llevar adelante este tipo de fondo, especialmente para la revisión objetiva de las propuestas.
- n Es necesario preocuparse por **la sostenibilidad institucional y financiera del fondo** al término del apoyo del patrocinador. Este es un tema que no ha sido muy desarrollado, especialmente porque los organismos de investigación, han tomado los recursos del Fondo como un apoyo institucional financiero de corto plazo.
- n Hay que **balancear adecuadamente los objetivos públicos y privados de los fondos competitivos**, hay que proteger la propiedad del conocimiento y de las tecnologías, para incentivar la participación de las instituciones privadas. También hay que garantizar que los fondos públicos se utilicen con objetivos sociales.
- n **Es deseable un nivel más alto de coordinación y complementariedad entre los que patrocinan la subvención y prever desde un comienzo planes de sostenimiento del fondo**¹⁷.

17 Esta es una breve síntesis de la posición del taller expresada en el Sumario ejecutivo elaborado por Pamela George y cuya versión en español fue preparada por Joaquín Osorio Pires da Silva. En este resumen se da cuenta de la situación global de los programas que sobre investigación agrícola se están desarrollando en el mundo mediante el apoyo por medio de fondos competitivos.

- n **La posibilidad de acceso a fondos competitivos pasa por el *joint venture institucional***, el cual fuerza alcanzar un mayor grado de integración y colaboración entre instituciones públicas y privadas y un mayor acercamiento con la demanda de los usuarios finales de los resultados.
- n **Estos mecanismos ayudan a alentar la participación del sector privado**, incorporando a éstos en el financiamiento de opciones de mayor plazo para líneas concretas de investigación y desarrollo.
- n **Los fondos competitivos han alentado la participación de agencias regionales y locales** en ejecución de iniciativas comunes con el sector público. Con ello han logrado una mayor descentralización de las inversiones del Estado.

- n El tema de las **investigaciones de largo plazo, o de inversiones con un alto grado de incertidumbre en el largo plazo, difícilmente pueden ser resueltas con fondos competitivos** ya que éstos tienen por definición carácter temporal y su sostenibilidad depende de los resultados alcanzados, debiendo el Estado hacerse cargo de identificar estas apuestas y transformarlas en programas condicionados a la ejecución de largo plazo.

- n **La proliferación excesiva de fondos hace que éstos compitan por usuarios** en vez de que sean éstos los que con sus iniciativas compitan por los recursos. Hay que revisar la política sobre los objetivos de los fondos para focalizar su acción y entregar solución a problemas que otros no hayan incursionado.

2. El Caso de los Programas para el Medio Rural en Chile

En Chile los aportes que realiza el sector público como subsidio o concesión de recursos al área rural del país, se identifican como programas de fomento dirigidos al área social o al área productiva, por la vía de fondos competitivos y asignados. Los recursos pueden ser entregados como aportes directos atribuibles a la gestión institucional para su operación normal o como aportes dirigidos hacia temas específicos como son los fondos competitivos o los créditos de corto y largo plazo.¹⁸

¹⁸ La orientación del trabajo estuvo dirigida a conocer cuales eran los programas sociales del Estado que habían sido aplicados al sector rural, en una revisión histórica sobre la distribución de recursos por entidad responsable de su aplicación, por región beneficiada por los productos de los instrumentos aplicados y por el número de usuarios a los cuales llegaron esos recursos.

En los últimos diez años, se han desarrollado múltiples acciones dirigidas a beneficiar a los integrantes de la población rural por parte de las instituciones participantes en la política de fomento.¹⁹

Desde el año 1990 al 1999 los aportes del Ministerio de Agricultura han aumentado 4,3 veces, los beneficiarios 4,5 veces y los aportes de todos los sectores a los programas sociales dirigidos al sector rural, crecieron diez veces; los beneficiarios lo hicieron en poco más de cinco. Hay que considerar que, en algunos casos, los beneficiarios están recibiendo recursos por mas de un año en proyectos de largo plazo, o son productores que reciben varios tipos de subsidio del Estado a la vez, o usuarios que acceden todos los años a los recursos de un mismo Fondo; esto muestra una independencia entre instrumentos del Estado que produce concentración en los recursos obtenidos por los privados.

Los programas sociales del Estado, identificados en este trabajo, muestran que se ha orientado hacia el ámbito rural un porcentaje cercano al 0.78 por ciento del PIB, aproximadamente unos US\$ 800 millones, mientras que en el sector agrícola esta cifra alcanza a un 1,61 por ciento del PIB sectorial.

Con respecto al Presupuesto Nacional del Estado, donde en 1990 se destinaba cerca de un 1,22 por ciento a los Programas sociales rurales, para 1999 este porcentaje se sitúa en un 4,4 por ciento. Esta situación se hace más interesante en el Ministerio de Agricultura ya que las transferencias al sector, por medio de programas sociales dirigidos hacia los espacios rurales llegan a un 36 por ciento del Presupuesto (creciendo desde el año 1995 en que solo eran del 22 por ciento)²⁰

Logros de los Programas

19 Para estimar los recursos asignados, se realizó una revisión histórica de los 27 programas conducidos por el INDAP, dos de la Corporación Nacional Forestal, uno de la Comisión Nacional de Riego y uno del Servicio Agrícola y Ganadero. Todos ellos en el ámbito del Ministerio de Agricultura, uno de la Comisión Nacional del Medio Ambiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, cuatro del Ministerio de Obras Públicas, ocho identificados en el Fondo de Inversión Social y cuatro de la Corporación de Desarrollo Indígena (estos dos últimos dependientes del Ministerio de Planificación y Cooperación), dos del Ministerio de Bienes Nacionales y uno del Ministerio de Salud, uno del Ministerio de Educación, tres del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, uno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones; además del mencionado Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, del Ministerio del Interior. Quedaron sin considerar, otros veintitrés programas administrados por diferentes Instituciones dependientes de los Ministerios de Estado y que por sus características hizo imposible diferenciar su aporte hacia las áreas rurales, de los aportes urbanos.

20 Este fue un esfuerzo por tratar de identificar estos aportes estatales y definir algunas estrategias de fomento destinadas a orientar de manera localizada y a armonizar la entrega de recursos institucionales, dirigidos hacia el sector considerado rural, que es el que muestra los mayores índices de pobreza en el país.

- n Recursos importantes canalizados al sector rural.
- n El desarrollo de un mercado de empresas de servicio que ha sido capacitada para el apoyo técnico a los usuarios y que participan activamente en los trabajos de preinversión para optar por recursos con sus propuestas.
- n Se ha desarrollado una cultura de servicio privado que es pagado por el Estado pero bajo la aceptación de sus productos por parte del propio consumidor.
- n El éxito de algunos programas de apoyo al riego, además de cambiar la institucionalidad pública para hacerle frente, ha permitido a los usuarios evaluar las opciones que tienen en el uso de los recursos y éstos se han incorporado al pago de concesiones que el Estado otorga a empresas constructoras de obras de infraestructura. Estas empresas están desarrollando iniciativas para programas dirigidos a ampliar el crecimiento del sector, como son las obras de riego, la infraestructura de comunicaciones, el mejoramiento de puertos y aeropuertos, como base de la promoción de exportaciones y otros.

Problemas Encontrados

- n Las instituciones conducen de forma muy precaria la información sobre los productos que este tipo de acción va entregando a los usuarios.
- n Hay una visible falta de organización administrativa para conducir estos programas, por lo que no fue posible relacionar en el tiempo, los aportes entregados con los recursos de contrapartida que fueron aportados por los usuarios, el número de usuarios y una evaluación de los resultados en materia de productos alcanzados.
- n Falta medición sobre los efectos para los usuarios e impactos sobre el ambiente, donde se desarrollaron las iniciativas.
- n Falta de promoción y de adopción de los productos generados por los instrumentos del programa.
- n Existe información sobre las actividades realizadas por las instituciones del Estado, pero no por los productos alcanzados. Esta circunstancia hace difícil la medición del cumplimiento de la política pública, de sus objetivos y metas. Llama la atención que los resultados, cuando se tienen, se relacionan con la institución que administró los recursos y no al conjunto de organizaciones que definió una política, pese a que ésta dispone de varios instrumentos complementarios.

- n En organismos que conducen varios instrumentos como programas de subsidio, cada uno de ellos tiene una individualidad que lo hace poco comparable y su complementariedad es escasa, a pesar de que varios de ellos fueron definidos previamente como complementarios. Es el caso de los programas de INDAP y de FOSIS.
- n La escasa información sistematizada, sobre cada uno de los instrumentos, hace dificultosa su aplicación y, por lo tanto, muchos de los usuarios se repiten en el tiempo, sin que exista una evaluación del cumplimiento de algún producto, o por parte del proceso, para optar de nuevo al incentivo.
- n En los casos de la existencia de aportes complementarios al instrumento, como son aquellos que provienen de otras empresas privadas para llevar adelante un proyecto, no se encontraron elementos que permitieran identificar dichos aportes y valorar su contribución al programa respectivo.

3. El Caso del Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario

El Fondo para el Mejoramiento del Patrimonio Sanitario fue creado en 1998 por una transferencia de recursos, asignada en la Ley de Presupuesto de Chile en 1999, la cual se entrega al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para que la canalice a terceros, con el fin de que éstos compartan recursos con el sector público y obtengan resultados esperados y considerados útiles para el SAG .

El fondo constituye una transferencia, que se realiza entre el sector público a través del presupuesto asignado por el Ministerio de Hacienda y las organizaciones privadas, el cual es ejecutado por el SAG, para lo cual se ha dispuesto que este Servicio asigne mediante "concursos públicos" los aportes a proyectos presentados por organizaciones privadas y que serán seleccionados por SAG, para que estas los ejecuten en una relación de mutuo beneficio.

El decreto que regula el funcionamiento del fondo, no señala los propósitos tenidos para su creación y para obtener los resultados que el Estado de Chile espera. Esto ha generado confusión sobre el fin de este instrumento y por lo mismo una orientación poco clara respecto al papel que debe cumplir el SAG en la ejecución del fondo.

Los recursos fueron entregados una vez conocidos y certificados los avances en la ejecución de los proyectos, los cuales contemplaban las metas cualitativas y cuantitativas de corto plazo y objetivos intermedios semestrales, realizadas en un lapso de tiempo superior al año. Por ello, la institución administradora (en este caso el SAG) definió cómo realizarían las rendiciones de cuenta, además la forma en que se

comprometerían fondos públicos a futuro, en proyectos que tuvieran viabilidad mayor que el año calendario.

Se definió el objetivo del fondo para cumplir la misión del SAG; si era un instrumento para potenciar los trabajos de los Departamentos técnicos del SAG, o correspondía a un instrumento de fomento desligado de la gestión institucional. La definición del papel que cumplen los Departamentos técnicos del SAG en el proceso de asignación de recursos y en el seguimiento y evaluación de los proyectos que conforman el fondo, implica identificar hasta dónde el Departamento técnico se involucra y es responsable de los productos que se construyen con su participación.

El proceso para realizar el traspaso de fondos a terceros es el siguiente:

- n Que se presenten proyectos de ámbito nacional o regional.
- n Que los proyectos se enmarquen dentro de las áreas en que el SAG ha definido como prioritarias.
- n Que según las bases entregadas a los postulantes, éstos formulen las iniciativas para que un organismo externo evalúe y ordene de mayor a menor puntuación los proyectos presentados.
- n Los proyectos pasan a manos de un Consejo Asesor, quien sugiere al Director Nacional un grupo de proyectos preseleccionados y ordenados entre los que elegirá los que recibirán el aporte estatal.
- n El aporte consiste en un recurso de hasta US\$ 150 mil anuales, por un período que puede llegar a cuatro años de duración del proyecto.
- n Las áreas de prioridad del programa del fondo se expresan en el contenido de las bases con que se complementó el llamado a concurso respectivo, tanto en la primera, como en la segunda llamada, en los años 1999 y 2000.

Algunas experiencias y resultados:

No se pueden exponer resultados finales con este fondo, por ser reciente. Sin embargo, su aplicación ha significado una serie de experiencias interesantes para los involucrados que es preciso señalar:

- n Siendo un fondo competitivo con una duración que puede llegar a cuatro años para cada proyecto, el organismo responsable de la transferencia (en este caso el SAG), ha generado instrumentos legales cuyo compromiso real es anual, dejando a la expectativa de contar con recursos asignados en el presupuesto institucional para el año siguiente, la posibilidad de continuar con el aporte estatal. Esta situación, además de introducir un elemento de incertidumbre en los privados ejecutores de los proyectos, crea una responsabilidad

adicional en el organismo transferidor, ya que debe ocuparse de que estos recursos se incorporen en los presupuestos de los próximos años o de realizar alguna flexibilización en su propio presupuesto, para contar con los recursos, sacrificando programas normales de la institución.

- n Durante el primer concurso público, el manejo administrativo fue acelerado, por la presión existente de entregar los fondos durante el año, para comprometerlos y con ello no devolverlos a la cuenta única fiscal de acuerdo al Decreto que dio origen al fondo. Esto generó que se realizara la administración del fondo con un equipo de emergencia en el interior del SAG, y que los manuales financieros solo estuvieran disponibles, cuando ya se habían entregado los primeros recursos.
- n En esa oportunidad, se adquirieron 510 bases para postular al concurso a un costo de US\$ 20 por base. Se presentaron 270 proyectos, de los cuales 120 cumplían con los requisitos expresados en las bases; de éstos, contenían algunos problemas de información para evaluación cerca de 50 y fueron evaluados y ordenados, según la puntuación expresada por el modelo matemático de selección, los 70 restantes. Según su orden, 31 proyectos alcanzaron a obtener recursos; el resto quedó fuera de la competencia.
- n Esta situación muestra que: (i) existe una gran demanda por recursos; (ii) que los privados orientaron fondos para la compra de bases y para la elaboración de las propuestas en un número significativo de postulaciones; (iii) que alrededor de un 15 por ciento de los que presentaron proyectos accedieron a los fondos, dejando en una situación difícil de preinversión abortada, a los otros postulantes.
- n Ello origina la necesidad de que el fondo tuviera un formato adicional a las bases para la postulación, para homogeneizar la presentación, reducir el costo de la preinversión y para tener un elemento homogéneo de evaluación y ordenamiento para los encargados de esta fase del proceso.
- n A dos años de ejecución, varios de los proyectos se han dejado de ejecutar. Esto se debió a la debilidad operacional de la entidad ejecutora, que no previó la complejidad de la operación de este tipo de proyecto. Muchas de las organizaciones receptoras de recursos, los utilizaron de igual forma que lo hacían con sus proyectos tradicionales y no previeron los mecanismos de seguimiento y control financiero gubernamental que implicaban una rendición de cuentas. Por lo tanto, surgieron problemas con la burocracia institucional financiera, que sólo se concilió con el intercambio de información entre las partes y el cambio en el estilo de operación de la unidad de finanzas de la institución pública, para tratar al ejecutor del proyecto como socio. (Cabe mencionar que entre las entidades ejecutoras se cuentan: empresas, organizaciones no gubernamentales,

organizaciones de productores, municipios y otras organizaciones de la sociedad civil)

- n Se revisó la reglamentación que el SAG aplicó para que los privados entregasen los productos finales de los proyectos desarrollados con los recursos transferidos. Para ello, fue necesario determinar los objetivos que deseaban alcanzar los departamentos técnicos de la institución con el uso de los recursos y con los resultados de las acciones del fondo, ya que de ellos dependía la vinculación de estos departamentos con los proyectos ejecutados por el fondo.
- n La necesidad de identificar el papel de las unidades de administración y finanzas del SAG, como auditoras de las rendiciones de cuenta, debido a la complementariedad entre el Estado y una institución privada para ejecutar los proyectos. Las cuentas sobre los gastos de los recursos del Estado y los que aporta el privado deben ser tratadas con instrumentos semejantes.
- n Por tratarse de un fondo mixto operado con recursos del Estado y de privados, con los que se obtiene un determinado producto cuya calidad interesa a la institución pública que otorga los recursos fiscales, se necesita identificar la forma en que la entidad ejecutora privada entregará los resultados y que éstos se evalúen en el tiempo. Esto sirve como información para redefinir los aportes o los productos, en un momento determinado del proceso.
- n Han surgido problemas en la vinculación de unidades técnicas y de recursos humanos de la institución pública (SAG) en el proceso de ejecución de los proyectos, en su carácter de asesores o proveedores de servicios individuales a los proyectos del fondo. Este doble estándar del fondo, los hace aparecer como juez y parte en las etapas de ejecución y de evaluación, incidiendo en la transparencia del proceso en la institución y en la disminución de incentivos por parte de otros funcionarios.
- n Si el SAG, decide participar sólo en la administración de los fondos, existen varias modalidades: (i) puede involucrarse como un banco transferidor de recursos una vez entregada la relación de gastos; (ii) puede convertirse en especialista en evaluación de proyectos y aprobar los avances en ejecución con una participación técnica más definida; (iii) puede ser socio en la ejecución generando alianzas con ejecutores privados de proyectos y contratar el servicio de seguimiento y evaluación con otras entidades privadas.
- n En cuanto a las rendiciones de cuenta, dependen básicamente de la redacción del contrato con terceros, donde se especifica el tipo de informe financiero y técnico a rendir y sus plazos. Es importante mencionar las normas que emiten los organismos de control financiero del Estado (Contraloría) referidas a las rendiciones de cuenta.