

**ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LOS FONDOS COMPETITIVOS, EN
EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS
PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN
COLOMBIA.**



ANDRÉS RICARDO PRIETO BELTRÁN

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE INGENIERÍA**

**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA DE SISTEMAS E INDUSTRIAL
BOGOTÁ, 2013**

**ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LOS FONDOS COMPETITIVOS, EN
EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS
PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN
COLOMBIA.**



**ANDRÉS RICARDO PRIETO BELTRÁN
CÓDIGO 02-822027**

**Trabajo de grado presentado para optar al título de
MAGISTER EN INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**DIRIGIDO POR:
JOSÉ STALIN ROJAS AMAYA MSc.**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE INGENIERÍA
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA DE SISTEMAS E INDUSTRIAL
BOGOTÁ, 2013**

DEDICADO:

Este trabajo final de Maestría representa un álgido esfuerzo por avanzar en mi crecimiento profesional y personal, por lo cual lo dedico...

... a Dios que me da fortaleza espiritual en los momentos difíciles y me lleva de la mano por el camino correcto...

... muy especialmente y con todo mi amor a mis padres Ricardo y Stella, quienes me formaron con su ejemplo como un estratega guerrero utópico que ninguna barrera que la vida presente lo puede detener, al querer ser sobresaliente profesional y mejor persona cada día, al entender que la imposibilidad no es más que una palabra en los diccionarios y que sólo hay que visualizar para alcanzar las metas que nos proponemos.

... finalmente y muy especialmente a mi hermano William, porque siempre ha sido una motivación en mi vida, dándome a cambio soporte y compañía.

"El gato como quiera que cae, cae parado"

Andrés

EL AUTOR EXPRESA SU AGRADECIMIENTO:

Este trabajo de Maestría, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte del autor y su director, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos difíciles.

Agradecer hoy y siempre a mi familia ya que sé que procuran mi bienestar, a mis padres Ricardo y Stella, mi hermano William porque me brindan la fortaleza necesaria para seguir adelante.

Al INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA - IICA, Oficina en Colombia, por brindarme el espacio de crecimiento profesional para el desarrollo de este documento. Al Dr. Daniel Montoya por sus importantes aportes y su incondicional amistad, al Dr. Jairo Cano Gallego por su orientación y guía. A todos los compañeros de la Unidad Ejecutora del IICA, por su colaboración.

A la Universidad Nacional de Colombia, a los docentes de la Maestría en Ingeniería Industrial, por contribuir a mi formación profesional a través de los conocimientos y experiencias compartidas.

Un agradecimiento especial al Dr. José Stalin Rojas Amaya, Director del Trabajo y al Ing. Carlos Moreno, director curricular de la Maestría, por el apoyo brindado durante todo el trabajo y sobre todo en ésta última etapa. En general quisiera agradecer a todas y cada una de las personas que han intervenido en la realización de este trabajo.

RESUMEN

El presente documento analiza el papel innovador de los fondos concursales como innovación institucional para la asignación de recursos públicos a iniciativas privadas, mediante una metodología de observación participativa de los proyectos ejecutados como resultado de las convocatorias públicas realizadas por el IICA durante los años 2007 a 2009 en todo el territorio Nacional Colombiano, para proyectos de pequeña irrigación, con lo cual se pudo determinar la eficiencia y la eficacia del sistema concursal frente a los métodos tradicionales en cuanto a tiempo de ejecución, costos de transacción y resultados tangibles; y los inconvenientes de los mismos por su sensibilidad política y la dificultad de articulación de los diversos programas de desarrollo agropecuario.

PALABRAS CLAVE

Fondo Concursal: Sistema mediante el cual se tiene una cantidad de recursos financieros asignados al apoyo de iniciativas determinadas, por los cuales pueden competir los distintos actores de la sociedad, ajustándose a unas determinadas reglas del juego, expresadas en los términos de referencia de una convocatoria pública y abierta.

Innovación Institucional: es un proceso netamente colectivo, que involucra a distintos actores con distintas perspectivas, apuntando a un objetivo común con conceptos, herramientas y perspectivas distintos; que requiere división de trabajo, repartición de derechos de propiedad; tiene economías de escala y de alcance.

Recursos públicos: Se denominan Recursos Públicos a todas las

percepciones e ingresos que percibe el Estado de cualquier naturaleza que sean con el objeto de financiar los gastos públicos.

Convocatoria pública: es un llamado público que una organización, realiza con un objetivo determinado. El llamado puede estar dirigido a un individuo en particular, o en su defecto, a la sociedad en su conjunto.

Proyecto: Corresponde a la unidad de participación y objeto de evaluación, el cual debe contar con toda la información técnica, administrativa, legal y financiera exigida en los termino de referencia para participar en la convocatoria pública.

ABSTRACT

This master final document, discusses the innovative role of competitive funds as institutional innovation for the allocation of public resources to private initiatives, through participant observation methodology of projects implemented as a result of public announcements made by IICA during the years 2007-2009 in all the Colombian territory, for small irrigation projects, which could determine efficiency and effectiveness will the competitive system compared to traditional methods in terms of runtime, transaction costs and tangible results, and the drawbacks of them for their political sensitivity and the difficulty of articulating the various development of agricultural programs.

KEY WORDS

Competitive Funds: System whereby you have a lot of financial resources allocated to support specific initiatives, which can compete for the various actors in society, conforming to specific rules, expressed in the terms of

reference for a public and open call .

Institutional Innovation: Is an entirely collective process that involves different actors with different perspectives, pointing to a common goal with concepts, tools and different perspectives, which requires division of labor, distribution of property rights, has economies of scale and scope.

Public Resources: Are called to all income and benefits received by the State of any nature whatsoever for the purpose of financing public expenditures.

Public Call: It's a general publication made by an organization, done with a particular goal. The call can be directed to a particular individual, or otherwise, to society as a whole.

Project: corresponds to the participation unit and under evaluation, which should have all the technical, administrative, legal and financial term required in reference to participate in the public notice.

TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE TABLAS	X
LISTADO DE FIGURAS	XI
INTRODUCCIÓN	1
1. GENERALIDADES	2
1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	3
1.1.1 PROCESO ESTRATÉGICO	3
1.1.2 CONTEXTO HISTÓRICO	4
1.1.3 FONDOS CONCURSALES	7
1.1.4 FONDOS CONCURSALES EN EL MUNDO	11
1.1.5 FONDOS CONCURSALES EN COLOMBIA	12
1.1.6. POLÍTICA DE IRRIGACIÓN EN COLOMBIA	13
1.1.7 LIMITANTES DE LA INVERSIÓN EN RIEGO DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA	25
1.1.8 PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO	32
1.1.9 CONVOCATORIAS PÚBLICAS DE RIEGO Y DRENAJE	34
1.2 PROBLEMA A SER ANALIZADO	37
1.3 OBJETIVOS DEL PROYECTO	38
1.3.1 OBJETIVO GENERAL	38
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	38
1.4 METODOLOGÍA	39
1.4.1 TIPO DE ESTUDIO	39
1.4.2 FUENTES DE INFORMACIÓN	40
1.4.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	42
1.4.4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS	42

2. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.	45
3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN FONDO CONCURSAL PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A INICIATIVAS PRIVADAS	56
3.1 CONCEPTO DE FONDO COMPETITIVO	57
3.2 PRINCIPIOS DE FONDO COMPETITIVO	57
3.3 CRITERIOS DE FONDO COMPETITIVO	58
3.4 PROCEDIMIENTOS DE FONDO COMPETITIVO	60
3.5 INSTRUMENTOS DE FONDO COMPETITIVO	61
3.6 VALORES Y PRINCIPIOS DEL FONDO CONCURSAL	64
3.7 CRITERIOS DEL FONDO CONCURSAL	65
3.7.1 CRITERIOS DE POLÍTICA	65
3.7.2 CRITERIOS METODOLÓGICOS	72
3.7.3 CRITERIOS FORMALES	73
3.7.4 CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	73
3.8 CUERPO DIRECTIVO, OPERADOR, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS	74
3.9 FACTORES CLAVE EN LA OPERACIÓN DE CONVOCATORIAS	77
3.10 CICLO DEL PROYECTO	83
3.10.1 PROGRAMACIÓN	84
3.10.2 IDENTIFICACIÓN	84
3.10.3 INSTRUCCIÓN	85
3.10.4 FINANCIACIÓN	85
3.10.5 EJECUCIÓN	86
3.10.6 EVALUACIÓN	86

4. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN FONDO CONCURSAL PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A INICIATIVAS PRIVADAS	89
4.1 PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACION DESARROLLADOS EN EL MARCO DE LOS FONDOS CONCURSALES	89
4.2 ANÁLISIS DOFA	93
4.2.1 DEBILIDADES	94
4.2.2 OPORTUNIDADES	97
4.2.3 FORTALEZAS	98
4.2.4 AMENAZAS	101
4.3 POBLACIÓN OBJETIVO	104
4.4. BENCHMARKING	106
4.4.1 COMPARATIVO DE INTERVENCION	106
4.4.2 COMPARATIVO DE OPERACIÓN	108
4.4.3 COMPARATIVO DE COSTOS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA Y DE TRANSACCIÓN	122
5. CONCLUSIONES	131
5.1 ELEMENTOS DESCATACABLES DE LOS FONDOS COMPETITIVOS EN EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA	131
5.2 ASPECTOS PROBLEMATICOS DE LOS FONDOS COMPETITIVOS EN EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA	134
6. RECOMENDACIONES	140
7. BIBLIOGRAFÍA	143
ANEXO 1 PORTAFOLIO DE SISTEMA	146

LISTADO DE TABLAS

Casos

Cuadro 1. Cobertura de las diferentes convocatorias.	89
Cuadro 2. Distribuciones por departamento con respecto a beneficiarios, hectáreas, número de proyectos, porcentajes de ejecución, valor total y porcentaje de apoyo promedio del MADR en los 368 proyectos.	90
Cuadro 3. Situación de los planes productivos y uso de la infraestructura construida o rehabilitada, por Sistema Productivo.	93
Cuadro 4. Segmentación de la inversión por tipo de beneficiario	105
Cuadro 5. Comparativo de Intervención	107
Cuadro 6. Comparativo de etapas de desarrollo	121
Cuadro 7. Presupuesto Convocatoria Pública 2007-1. IICA.	126
Cuadro 8. Comparación de Costos de transacción y operación	130

LISTADO DE FIGURAS

FIGURA 1 Diagrama ruta de participación de un proyecto en la convocatoria pública de riego y drenaje.....	35
FIGURA 2 Ciclo de proyectos	87
FIGURA 3 Planes productivos desarrollados por la inversión realizada	93
FIGURA 4 Resultados de hectáreas y familias por tipo de beneficiario en la convocatoria 2007.	105
FIGURA 5 Estado comparativo de hectáreas y beneficiarios de las inversiones públicas en iniciativas privadas por año.....	107
FIGURA 6 Competencias de Núcleo Comparativas	127

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años las entidades públicas han iniciado sus procesos de autoevaluación lo que las ha llevado a reconocer la importancia de las instituciones externas en el diseño de sus programas y políticas. Su importancia radica en que las instituciones y normas, nacen y prevalecen donde los individuos son actores temporales que viven y trabajan en sociedad. En la realidad, los individuos se relacionan social, económica y políticamente a través de instituciones construidas, mantenidas y cambiadas colectivamente de acuerdo con ciertas reglas y procedimientos. Dentro del estudio del institucionalismo, los autores de esta línea coinciden en que los mercados son organizados de acuerdo con los arreglos institucionales existentes, y reconocen que el mercado no es el único mecanismo asignador de recursos, sino las instituciones.

El gobierno colombiano por su parte, ha venido adelantando nuevos marcos institucionales, mediante los cuales la asignación de recursos se realiza para ciertos programas participativos a través de Convocatorias Públicas, donde diversos tipos de personas naturales y, o jurídicas pueden participar para competir por los recursos del Estado orientados a un fin particular.

Así las cosas, los Fondos Concursales, fondos competitivos o convocatorias competitivas son una evidente innovación institucional, basada en la transferencia de recursos financieros asignados al apoyo de iniciativas privadas, donde estos recursos pueden ser competidos por los

distintos actores de la sociedad, ajustándose a unas determinadas reglas de juego.

El trabajo que aquí se presenta tiene como núcleo central el análisis del comportamiento de la asignación de recursos públicos a iniciativas privadas, por medio de fondos concursales públicos, específicamente en proyectos de pequeña irrigación en Colombia.

Sobre los fondos concursales, puede decirse que en las pasadas concepciones de uso, era aplicable para investigación científica y no había lugar a abrirse a inversión pública. Sin embargo el concepto contemporáneo, de esta realidad económica nacional obligó a la aplicación de las mismas, desde una propuesta pública, transparente, equitativa y multi participativa hacia una economía rural requirente de infraestructura y de optimización en el uso de los recursos naturales, fundamentalmente el agua.

A este respecto menciona Robert L. Schalock (2001)¹ que la calidad de vida es un concepto consistente con la noción cultural. "Cuando desarrollamos apoyos y programas para comunidades que les hagan estar orgullosos en sus actividades y nos centramos en los aspectos positivos de los individuos en vez de en los negativos entonces te mueves en el mundo del desarrollo"

1. GENERALIDADES

El presente trabajo busca realizar el análisis de la función estratégica de los fondos concursales como instrumento innovador de asignación de recursos

1 Schalock Robert L , Verdugo Miguel Angel. CALIDAD DE VIDA. Alianza Editorial, 2010. (FEAP).

públicos, orientados a iniciativas privadas de pequeña irrigación en Colombia.

1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1.1.1 PROCESO ESTRATÉGICO

En cada una de las fases del proceso estratégico y, a través de su entendimiento, hay bases que permitan cuestionar dónde las variables ambientales pueden ser introducidas. Haciendo referencia al marco conceptual que Gerry Johnson y Kevan Scholes en su libro titulado "Exploring Corporate Strategy"; la gestión está caracterizada por una visión más amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado. Puede asumirse, como la "disposición y organización de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados". Joan Amat, (2000) define: "La Gestión es dirigir las acciones que constituyan la puesta en marcha concreta de la política general de la empresa, es tomar decisiones orientadas a alcanzar los objetivos marcados, por otra parte, la Gestión de la Producción es un conjunto de responsabilidades y de tareas que deben ser satisfechas para que las operaciones propiamente, dichas sean realizadas respetando las condiciones de calidad, de plazo y de coste que se desprenden de los objetivos y de las estrategias de la empresa". El profesor Hugues Jordán, (1999), define la Gestión como "dirigir las acciones que constituya la puesta en marcha concreta de la política general de la empresa y tomar decisiones orientadas a alcanzar los objetivos marcados".

Maritza Hernández, (1999), en su tesis de doctorado plantea que: *"la estimación es el proceso mediante el cual se formulan objetivos y luego se miden los resultados obtenidos para finalmente orientar la acción hacia la mejora permanente de los resultados"*. Coincido con todos los autores a los que se hace referencia y considero que la gestión está caracterizada por una visión más amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación y, o arribar a un fin establecido, permitiendo así la orientación de las funciones que ayuden a tomar decisiones dirigidas a alcanzar las metas trazadas, es medir los resultados logrados para posteriormente dirigir la labor hacia la mejora permanente del sistema, encaminadas a alcanzar los objetivos planificados.

1.1.2 CONTEXTO HISTÓRICO

La investigación y desarrollo (R&D) en los países en vía de desarrollo tiene una amplia concepción en todos los niveles productivos. En algunos lugares de Latino América y África, se han presentado aumentos de la productividad agrícola, los cuales en su mayoría fueron alcanzados en el pasado, particularmente durante la "Revolución verde", cuando los sistemas de investigación y desarrollo en el campo agrícola de las naciones, pudieron acceder a materiales genéticos y técnicas agronómicas de los centros de genética (CG), de los países del primer mundo, adaptando los desarrollos a las condiciones locales y extendida con éxito a los agricultores.

Esta fue la mayor contribución para doblar la producción de cereales entre 1960s y 1990s². Aunque dichos avances fueron impresionantes, los aumentos de productividad que les dieron origen fueron de impacto geográfico limitado. En las demás zonas el impacto de los sistemas de investigación y desarrollo agrícola, fueron extremadamente decepcionantes y la productividad fue notablemente baja. Hay muchas razones institucionales, sociales, económicas y agroecológicas para explicar el fenómeno, pero un factor que contribuyó determinantemente fue la ineficiencia en la asignación de los recursos y la falta de orientación hacia el cliente de toda la tecnología agrícola de estos países.³ Por desgracia, incluso los países que consiguieron grandes avances en productividad durante la revolución verde, han encontrado que los días de crecimiento de estas fuentes aparentemente han terminado. Parte de la razón es que los potenciales de dichas tecnologías, han sido plenamente aprovechados, y en la actualidad la productividad crece muy lentamente en los mejores campos y decrece rápidamente en los demás.⁴

Es muy importante tener en cuenta que las que una vez fueron exitosas instituciones de investigación y desarrollo del sector agropecuario con importantes recursos económicos, han sido fuertemente golpeadas por grandes y constantes restricciones fiscales que han generado que dichos organismos no se logren adaptar fácilmente a las nuevas demandas,

2 Pinstump-Andersen 1994; Food Production, Population Growth, and Environmental Security Cornell University - Department of Economics; International Food Policy Research Institute (IFPRI)

3 Gill, Gerard J. and Diana Carney. Competitive Agricultural Technology Funds in Developing Countries. Overseas Development Institute, London. 1999.

4 Pingali 1991, Dependence flow graphs: an algebraic approach to program dependencies, POPL '91 Proceedings of the 18th ACM SIGPLAN-SIGACT symposium on Principles of programming languages Pages 67 - 78; Fujisaka et al. 1996, The effects of forest conversion on annual crops and pastures Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), A.A. 6713 Cali Colombia

exigencias y retos del mercado y la agricultura moderna.⁵ Mejor rendimiento o tasas más altas de retorno, podrían contribuir a mejorar la productividad y hacer de la actividad agropecuaria un sector más competitivo, lo cual tendría un efecto positivo sobre la reducción de pobreza, fundamentalmente a través de la reanudación del precio de los alimentos⁶, generando directamente oportunidades laborales.

El crecimiento de la economía rural significa la apertura de una mayor gama de oportunidades de subsistencia, no solo para el pequeño agricultor, de hecho no solo para la agricultura en general, pero si para los trabajadores que pertenecen a cualquiera de las áreas de del sector primario. Como parte de un esfuerzo por frenar el círculo vicioso del subdesarrollo, hace algunos años se ha encontrado una metodología para revitalizar el desarrollo agrícola.

Es así como aparecen los fondos competitivos surgiendo 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. El cual presenta distorsiones que provocan 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.

5 Echaverría et al. 1996, Natural and human, Department of Natural Resources, University of New Hampshire, Jackson Estuarine Laboratory, 85 Adams Point Road, Durham, New Hampshire 03824, USA
6 IFPRI 1998, Rural finance and poverty alleviation, (MPF/UEM/IFPRI 1998). World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century. World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century; Per Pinstrup-Andersen; Rajul Pandya-Lorch; Mark W. Rosegrant

Esta situación ha hecho necesaria la intervención de los estados a través de políticas de fomento que conduzcan a superar las fallas del mercado mediante el diseño y ejecución de programas de protección 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 cuales han venido evolucionando en el tiempo, desde su origen a mediados del siglo XX hasta nuestros días.

1.1.3 FONDOS CONCURSALES

Los fondos concursales son un modelo de desarrollo que ha existido durante muchos años y nació a finales de la segunda guerra mundial para financiar la investigación científica en los países desarrollados y algo menos de 30 años en Latinoamérica. A finales de los años 1990 han sido vistos con creciente interés, especialmente en el campo de la asignación de fondos públicos al desarrollo tecnológico, particularmente a la investigación y extensión al servicio de la agricultura y la ruralidad.

Tal como lo expresa Cano⁷, específicamente por fondos competitivos se entiende (instituciones en términos de la normatividad existente), expresadas en los términos de referencia de una convocatoria pública y abierta. La unidad de análisis y ejecución es el proyecto. En un esquema de fondo competitivo, la aplicación de los recursos financieros puede operar

7 Publicado en el Boletín del IICA —El CReA en AcciónII , Año 5, No. 1, Fascículo Técnico No. 32, Abril, 2001, Lima, Perú.

tanto por proyectos estimulados por la demanda (de abajo hacia arriba), por oferta (de arriba hacia abajo) o por combinaciones de ambas fuerzas.

Entre sus principios fundamentales las prácticas más avanzadas en la operación de fondos competitivos está emergiendo una serie de principios, como los siguientes: transparencia, inclusión, sinergia y rigor técnico.

- **Transparencia** en el acceso, asignación y uso de los recursos públicos.
- **Inclusión** de todos los actores de la sociedad que se interesen en participar en la competencia por los fondos.
- **Sinergia** entre actores que trabajen en equipo y agreguen valor a sus contribuciones, reforzando mutua y complementariamente sus fortalezas.
- **Rigor técnico** en la selección y priorización de las propuestas con mayor mérito.

Posteriormente, durante su ejecución, rigor técnico en su monitoreo, evaluación y seguimiento.

Hecho por el cual se basa en instrumentos que han demostrado contribuir a la eficacia de la operación de fondos competitivos están:

- a) Convocatoria pública y abierta
- b) Proyectos por demanda y oferta
- c) Cooperación entre consorcios

- d) Libre concurrencia de proponentes
- e) Calificación y priorización por paneles de expertos
- f) Decisión final por un cuerpo directivo del fondo, con participación amplia de actores de la sociedad civil, probadamente recto y técnicamente competente en las materias que corresponden a la naturaleza de los proyectos.

Estos instrumentos, en conjunto, hacen operativos cuatro principios como se describe a continuación:

- La inclusión se logra por medio de la convocatoria pública abierta y por la libre concurrencia de proponentes de proyectos bien sea que éstos respondan a sus propias iniciativas (demanda) o a señales emitidas por el propio fondo en sus términos de referencia (oferta).
- La sinergia se logra con el requisito de que los proponentes concurren en forma de consorcio.
- La transparencia y el rigor técnico se logran a través de los paneles de expertos que califican y priorizan los proyectos que entran a la competencia por los recursos del fondo. La transparencia y rigor técnico son enfatizados, además, durante la calificación del mérito de los proyectos; y, posteriormente, durante su monitoreo, evaluación y seguimiento.

Finalmente, todos los principios e instrumentos están sometidos a la vigilancia y decisión del cuerpo directivo del fondo. Además de los instrumentos que se acaban de mencionar y que tienen que ver con el concepto mismo de fondo competitivo, existen otros de carácter gerencial, cuyo diseño, establecimiento y operación desde el comienzo de las operaciones han demostrado ser críticos en el éxito de los fondos.

Entre estos son de la mayor importancia la construcción de una línea base para medir los avances e impactos del fondo, los sistemas de información gerencial, (comprendidos en ellos los de monitoreo, evaluación y seguimiento), y la publicación de un manual operativo que se distribuya ampliamente entre los actores pertinentes. El proyecto es un instrumento de concertación y compromiso de diferentes sectores. En el mismo se trata de definir cómo van a ocurrir las articulaciones, por ejemplo, entre los actores de cadenas productivas y diferentes organizaciones y programas regionales y locales, públicos y privados. Los proyectos son calificados por paneles de especialistas que se ajustan a los términos de referencia y hacen comparables sus calificaciones a través de la aplicación de criterios explícitos.

En la práctica de los fondos se ha observado la aplicación de diferentes criterios, por ejemplo, de política, metodológicos y de forma de operación.

Para la calificación y priorización de proyectos los paneles de expertos aplican sus juicios especialistas con base en una escala igual para todos los proyectos de fondo concursal. Tal escala tiene que haber sido previamente aprobada por el cuerpo directivo del fondo. En esa escala deberán quedar

expresados en forma de puntajes los énfasis relativos que se haga sobre los distintos criterios. La escala puede variar de una convocatoria a otra, pero, en busca de transparencia, tendrá que ser inmodificable dentro de una misma convocatoria. Es usual que, dado el origen gubernamental de los recursos con que operan los fondos, se incluyan señales de la política del gobierno nacional, con base en su plan de desarrollo.

1.1.4 FONDOS CONCURSALES EN EL MUNDO

En el sector agropecuario se tiene como antecedente varias décadas atrás, como primer fondo concursal:

- En ASIA el AHRS (Ad hoc Research Schema) que opera en la India desde la década de 1940, bajo el techo institucional del ICAR (Indian Council of Agricultural Research), y el VBKVK (Agricultural Research Fund of the Vidya Bhavan Krishi Vigyan Kendra of Udaipur, Rajasthan);
- En África hay registros del ATTF/ASARECA (The agricultural Technology Transfer Fund of the Association for Strengthening Agricultural Research in East and Central Africa), el ARF (The agricultural research fund managed by Kenya Agricultural Research Institute), el IER (Funder Institut d' Economie Rurale of the Comité National de Recherche Agricole) de Mali, el NRBAR (Funder the Natural Resource Based Agricultural Research programme of the Institut Senegalais de Recherche Agricole) de Senegal y el NARF(National Agricultural Research Fund) de Tanzania;

- En cuanto a Latinoamérica se tienen experiencias en Chile con el FONDEF (Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y tecnológico)

1.1.5 FONDOS CONCURSALES EN COLOMBIA

En nuestro país el PRONATTA (Programa nacional de transferencia de tecnología Agropecuaria).⁸ Como lo manifiesta Meneses⁹ en junio de 1995 el gobierno colombiano, firmó un empréstito con el Banco Mundial (BIRF) con el fin de contar con un instrumento de política sectorial para consolidar y fortalecer el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología SINTAP.

El objetivo central era el de promover la coordinación institucional para la transferencia tecnológica a fin de lograr la innovación productiva de los productores agrarios de bajos ingresos del país. La concreción del crédito se traduce en la organización del Programa de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -PRONATTA- cuyo diseño y operación se estructura en función del proceso de modernización y cambio institucional del Estado colombiano¹⁰. El Programa se implementó bajo un esquema de convocatorias abiertas y libre competencia institucional y el desarrollo de una estructura administrativa que permitiera fortalecer y consolidar un nuevo modelo institucional para la ciencia y la transferencia de tecnología.

8 Gill, Gerard J. and Diana Carney. Competitive Agricultural Technology Funds in Developing Countries.

9 Meneses Peña, Orlando. El fondo competitivo Pronatta: una estrategia para la promoción del desarrollo tecnológico agropecuario desde el nivel local y regional. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

10 Este cambio institucional, enmarcado en el proceso de modernización del Estado colombiano, se expresa en la adopción de esquemas que contemplaban novedosos procesos de descentralización, privatización y participación social.

Los mecanismos diseñados para ejecutar el Programa y conseguir los objetivos deseados en torno al fortalecimiento, comprendieron: la puesta en operación de un Fondo Competitivo, el estímulo a las propuestas de Desarrollo Tecnológico Agropecuario originadas en la demanda para mejorar la eficiencia de la investigación agrícola, la evaluación regionalizada de proyectos por parte de paneles regionales de expertos, la ejecución complementaria y proactiva de un componente de Fortalecimiento Institucional y Regional y la implementación de un Sistema de Información Tecnológica Agropecuaria.

1.1.6. POLÍTICA DE IRRIGACIÓN EN COLOMBIA

Meneses¹¹ ha expuesto en cuanto a la política agrícola de riego y drenaje se remonta los años treinta donde existían desarrollos de iniciativas privadas para obras de infraestructura de Riego con apoyo financiero de la Caja Agraria.

El primer Distrito de Riego construido en Colombia partió de la iniciativa privada. La Compañía Frutera de Sevilla (United Fruit Company), construyó (1890) el Distrito de Prado Sevilla en el Departamento del Magdalena, en la conocida Zona Bananera.

Dicho Distrito abarcó un área aproximada a las **43.000 has.**, propiedad de la empresa mencionada, (**un beneficiario – recursos propios**), las cuales fueron dotadas de canales de riego, drenajes, carretables, obras civiles,

11 Meneses Peña, Orlando. El fondo competitivo: Una estrategia para la promoción del desarrollo tecnológico agropecuario desde el nivel local y regional. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

obras de control, etc., para el cultivo de banano. Así mismo se construyó el tramo del ferrocarril entre Fundación y Santa Marta, para el transporte de la fruta de exportación, desde los sitios de plantación hasta el puerto bananero de Santa Marta, el cual fue construido por la firma Inglesa Bernard Campenon, contratada para tal fin por la United Fruit Company.

La ejecución de proyectos de Adecuación de Tierras en Colombia, con iniciativa del sector público, se puede dividir en cinco etapas:

a) 1936-1960.

Etapa previa al INCORA, durante la cual la iniciativa estuvo a cargo del **MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, ELECTRAGUAS, y la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO**. Bajo su responsabilidad dicho Ministerio realizó los estudios e inició la construcción de los Distritos de:

- La Ramada y Fúquene -Cucunubá en Cundinamarca que hoy riega cerca de **18.000 hectáreas, beneficiando 4300 familias;**
- Firavitoba en Boyacá, que hace parte del Distrito Alto Chicamocha con **9300 hectáreas** en la actualidad.
- El Canal Buga La Grande en el Valle del Cauca.

En los años cuarenta ELECTRAGUAS construyó los Distritos de Riego y Drenaje Samacá en Boyacá y Río Recio en el Tolima, el de Drenaje del Alto Chicamocha en Boyacá y las obras del canal Gualanday en el Tolima.

A finales de esta década, EL Ministerio de Economía construyó la presa derivadora para el Desarrollo del Distrito de Río Recio en el Tolima. Entre 1948 y 1953, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero construyó los Distritos de riego de los ríos Coello y Saldaña. Hacia 1958 la CVC, Corporación Autónoma del Valle del Cauca, inició la construcción del Distrito de Roldanillo - La unión - Toro (RUT), en dicho Departamento, el cual fue concluido años más tarde por el INCORA.

- b) **1961-1975**. En 1961 y hasta mediados de los setentas se lleva a cabo el auge del desarrollo del sector público, ya que existía la posibilidad de expropiación de tierras por parte de este sector. Con esto en 1961 se da la **Reforma Agraria** con la ley 135/61 la cual buscaba reformar la estructura social agraria a través de la eliminación de la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, acrecer el volumen global de la producción y la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas; y procurar que las tierras se utilicen de la manera, que mejor convenga a su ubicación y características (Ley 135/61, art.1).

En la búsqueda de estos objetivos se crea el **INCORA**, (Instituto Colombiano de Reforma Agraria), el cual establece la extinción de dominio sobre tierras incultas, constitución de unidad agrícola

familiar y construcción de Distritos de Riego entre otros. Pero a pesar de los propósitos reformadores de esta ley, su aplicación fue de alcances limitados y sus logros fueron más bien modestos, manteniéndose y profundizándose con el paso de los años la situación de pobreza del sector rural. Con esta ineficiencia de operación de institución por parte del INCORA

En esta etapa las iniciativas giraron en su ejecución alrededor de la Reforma Agraria, programa de Gobierno. Mediante la Ley 135 de 1961, ese mismo año se le asignó al INCORA el estudio, promoción y realización de obras para protección contra inundaciones, riego, drenaje y regulación de caudales, con el propósito de adecuar la tierra a formas más eficientes de explotación y así mismo, modificar la estructura de propiedad rural.

Entre 1963 y 1972, el INCORA emprendió la construcción de 14 nuevos proyectos de riego y/o drenaje, así: Manatí, Repelón y Santa Lucía, en el Atlántico; María La Baja en Bolívar; Mocarí en Montería - Cereté y La Doctrina en Loricá, Córdoba; Ábrego y Zulia, en Norte de Santander; Lebrija en Santander; San Rafael en Boyacá; San Alfonso, el Porvenir y El Juncal, en Huila y Sibundoy en el Putumayo.

En esta época, mientras que la inversión pública en adecuación de tierras aumentó, hubo muy poco interés del sector privado en invertir en este campo, debido entre otros factores, a la incertidumbre

generada por el proceso reformador del régimen de propiedad de tierras adelantado por el INCORA.

- c) 1976-1993. Se pasa al HIMAT (en 1976 el Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología, se transformó en el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y adecuación de tierras HIMAT), donde su función principal fue vigilar los distritos para asegurarse que operaran apropiadamente. Creado mediante el Decreto Ley No. 132 de 1976, le estableció como eje principal de ejecución la rehabilitación y complementación de los Distritos de Riego y Drenaje existentes y dio inicio a los programas de Pequeña Escala (menores a 500 Has.).

El HIMAT nace de la transformación del SERVICIO COLOMBIANO DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA y recibe inmediatamente del INCORA la responsabilidad de la Adecuación de Tierras, la conclusión de los Distritos iniciados por ese instituto y la administración de las obras en operación.

Esto propició la separación técnica y administrativa de la reforma agraria, de la Adecuación de Tierras. Al comienzo de los años ochenta la mayoría de los Distritos iniciados por los organismos estatales, no habían sido terminados por la falta de recursos de inversión. El mal estado de los mismos, generó cierta resistencia por parte de los usuarios al pago de las tarifas por servicios que consideraban deficientes, lo que ocasionó el deterioro progresivo de las obras, equipos e instalaciones.

Todo esto, debido a la ausencia de una política adecuada de recuperación de la inversión y de cobro por tarifas de agua, sumado a la falta de un esquema institucional sostenible.

A partir de dicho análisis, durante los ochenta el HIMAT concentró sus actividades en la ejecución de obras de complementación y rehabilitación en los Distritos existentes de mediana y gran escala, al tiempo que, hacia finales de dicha década, inició la construcción de los distritos de pequeña escala.

Para ello, durante el período 1982 - 1996, se ejecutaron los préstamos BIRF 1996 CO y 2667 CO, por US \$34,4 y US \$97,1 millones, respectivamente, para cofinanciar parcialmente las fases I y II de rehabilitación, complementación y ampliación de los Distritos de riego. Los Distritos rehabilitados fueron: Lebrija en Santander; Río Recio en el Tolima; San Alfonso y El Juncal, en Huila; Zulia y Abrego en Norte de Santander; Samacá en Boyacá; Rut en el Valle del Cauca y La Doctrina en Córdoba.

Se consideró entonces que desde ese momento se le daría un impulso a la Adecuación de Tierras en Colombia. El HIMAT, acude a préstamos del Banco Mundial para realizar entrenamientos de Riego a las Asociaciones de Usuarios para permitirles administración y contabilidad y para que manejaran por ellos mismos sus Distritos dentro de las áreas de su proyecto. Aunque en sus primeros años de

Institución, sus objetivos se dirigieron hacia la obtención de recursos externos a través del canal del crédito para financiar obras de rehabilitación y complementación en 15 de los 22 grandes Distritos ya existentes en la época antes que la construcción de proyectos nuevos.

Pero esto hizo posible agregarle al crédito N° 2667 del BIRF de rehabilitación y complementación de Distritos, un componente para ejecutar proyectos piloto de pequeño riego, que sirvieron de insumo para formular un crédito exclusivo para pequeños Distritos (Préstamo BIRF N°3113 suscrito en enero de 1990).¹²

Y de manera parcial, los Distritos de María La Baja, en Bolívar; Prado Sevilla en el Magdalena y Coello y Saldaña en el Tolima.

Durante el período 1990 - 1996, se ejecutó el préstamo BIRF 3113 - CO, por US\$44,1 millones, destinado a cofinanciar parcialmente el programa de riego en pequeña escala a nivel nacional. Se construyeron 246 proyectos, incorporando al riego 20.088 hectáreas para beneficio de 14.336 familias y se rehabilitaron 116 proyectos, que permitieron habilitar con riego 8.100 Hectáreas para beneficio de 5.101 familias.

También en los años 80 se crearon la mayoría de las Corporaciones Autónomas Regionales. Entidades que por estar cerca de las comunidades y con un objetivo de desarrollo económico y

12 Tomado de Manuel Álvaro Ramírez R. Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. Artículo publicado en Planeación & Desarrollo. Voumen. XXIX / Número 2 abril-junio de 1998. El autor es Asesor de la Unidad de Desarrollo Agrario.

social, mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, también iniciaron proyectos de riego en diferentes zonas del territorio nacional.

- d) 1994-2003. Etapa del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, caracterizada por la instrumentación y puesta en marcha de la nueva filosofía de participación del sector privado, plasmada en la Ley 41 de 1993. Fue creado mediante el Decreto 1278 de junio de 1994 para promover, financiar, o cofinanciar la Adecuación de Tierras en el país, la elaboración de estudios, ejecución de obras y los servicios de asistencia técnica, comunitarios y tecnológicos, en todo lo que tiene relación al riego.

Con la entrada en vigencia de la Ley 41 de 1.993, también llamada Ley de Adecuación de Tierras, se modificó la política gubernamental de intervención en el desarrollo de la adecuación de tierras, de manera que las iniciativas provinieran del sector privado (propios beneficiarios) y el papel del Estado se concentrara más en la financiación, promoción y regulación de la política.

Teniendo como marco dicha Ley, en 1995 se aprobó el Programa Nacional de Adecuación de Tierras, PRONAT. En desarrollo de dicho programa en el año de 1998 se construyó el proyecto Alto Chicamocha (Boyacá), a través de la modalidad de Organismo Ejecutor Privado.

Con el proyecto se adecuaron 3.243 has con riego, beneficiando a 1.844 familias de las 5.730 has netas y la construcción de la presa de Zanja Honda, la cual una vez terminada, permitirá la construcción y el desarrollo posterior del Proyecto Triángulo del Tolima, el cual beneficiará alrededor de 25.000 has.

También se aprobó el diseño y la construcción del Proyecto Ranchería.

En el año de 1996, el Gobierno Nacional suscribió el crédito BID 863/OC-CO, por US \$140,0 millones, destinado a financiar el programa Nacional de Adecuación de Tierras. Debido a la crisis fiscal por la que atravesó el país, no fue posible la asignación de recursos presupuestarios para el desarrollo del programa, lo que conllevó en el año 2.001 a un recorte de recursos, destinando US \$31,0 millones para adecuación de tierras, orientadas a:

- i) Construcción del Proyecto Santo Tomás El Uvito, Departamento del Atlántico;
- ii) Rehabilitación y Construcción de proyectos de riego en Pequeña Escala y
- iii) Rehabilitación de Distritos de Riego en Mediana y Gran Escala.

Adicionalmente se contó con el préstamo CL - P5 suscrito entre el INAT y el Fondo de Ultramar de Cooperación Económica extranjera OECF, hoy JBIC, por el equivalente en dólares a US

\$69,8 millones, para financiar el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Cuenca del Río Ariari, en un área neta de 32.163 has, las cuales fueron diseñadas en su totalidad hasta el nivel predial. El JBIC no prorrogó el préstamo CL - P5, por lo cual la construcción del proyecto quedó aplazada.

- d) En Mayo de 2003 - 31 Dic./2007. Etapa del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER., caracterizada por la concepción del desarrollo rural integrado. En concordancia con el Decreto 1300 de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, el cual tiene por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del País.

En ese sentido, el INAT cedió el préstamo BID 863- OC-CO, con el cual se financió la construcción de 21 proyectos de pequeña escala por un valor de \$11.750'457.614, adecuando con ello 3131 nuevas has, para beneficio de 2.356 familias; rehabilitación de 28 Distritos de Pequeña irrigación por valor de \$ 2.439'445.202, adecuando 2.724 has y beneficio a 2.129 familias y se rehabilitaron 21 Distritos de mediana irrigación por un valor de \$ 12.315'307.327 lo que permitió adecuar 3.131 has y beneficio a 2.356 familias.

Asimismo, con el programa FONAT, se ejecutaron los diseños detallados del proyecto Ranchería, en La Guajira, y se adelantará la construcción de la presa El Cercado y las conducciones principales a las áreas bajo riego de los Distritos Ranchería y San Juan del Cesar.

En la vigencia 2.004, con presupuesto nacional proveniente del programa FONAT, se ejecutaron recursos por un valor de \$42.599'400.000, en los proyectos Ranchería y Triángulo del Tolima.

En la vigencia de 2005, con recursos del mismo programa se ejecutaron \$82.780'500.00, en la rehabilitación de 72 Distritos de pequeña irrigación, en los proyectos de mediana y gran escala y en el avance de proyectos de gran escala como son Ranchería, Triángulo del Tolima, Angasmayo en Nariño y en la rehabilitación del Distrito de Zulia en Norte de Santander, entre otros.

La actividad misional se fundó en el trabajo de direccionar la política general de la Adecuación de Tierras (riego, drenaje y control de corrientes) en los diferentes Distritos de Riego y drenaje de pequeña, mediana y gran escala a nivel nacional. Esto es, regular los proyectos en proceso de diseño, desarrollar los concursos licitatorios para la rehabilitación y/o construcción de los distritos y manejar los Distritos en operación. Tanto los

que aún se encontraban bajo administración del INCODER, como aquellos que ya habían sido entregados, para su administración, a la respectiva Asociación de Usuarios.

- e) Convocatorias transparentes, públicas y abiertas, movilizadas desde la demanda, con las cuales en los años más recientes han venido asignándose cantidades significativas de recursos financieros en convocatorias a proyectos de riego y drenaje en el marco del Programa Agro Ingreso Seguro, en Alianzas Productivas, en Oportunidades Rurales, en Desarrollo Tecnológico, así como en convocatorias de tierras y piscicultura en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER.

Esta es una innovación institucional en cuyo diseño y puesta en práctica ha participado significativamente la Oficina del IICA en Colombia desde mediados de la década de 1990 hasta el presente, sobre la base de los aprendizajes obtenidos durante diez años del Fondo Concursal PRONATTA, complementados con información obtenida de otros fondos y países.

Al hablar de innovación institucional se está haciendo alusión a arreglos articulados coherentemente de "reglas del juego", actores (personas y organizaciones) y escenarios en que ocurren las relaciones de cooperación y competencia entre esos actores. La unidad de trabajo en los fondos es el documento de proyecto como

concreción de la concertación y el compromiso entre actores de un mercado.

Sin pretender hacer una lista exhaustiva, entre esos actores están los proponentes de proyectos, los equipos técnicos que proveen servicios de formulación de proyectos, las entidades fiduciarias, los profesionales que operan las convocatorias, los evaluadores de viabilidad, los proveedores de insumos, los constructores de obras, los interventores de los proyectos, así como los funcionarios de entidades públicas y privadas desde los ámbitos municipales, departamentales y nacional; y los directivos del respectivo fondo, en este caso altos funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la coordinación entre los comportamientos de diferentes actores subyacen cambios culturales profundos que se van afirmando y estableciendo sólidamente en forma gradual a través de la participación en sucesivas convocatorias.

1.1.7 LIMITANTES DE LA INVERSIÓN EN RIEGO DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA

Al analizar el alcance institucional de la política agrícola a través de la adecuación de tierras de riego y drenaje, se le puede dar una mirada detallada a los limitantes que han impedido una eficiente inversión en riego y drenaje, así como sus metas estrategias, instrumentos y financiación del programa con la ley 41 de 1993. Esta ley tiene por objeto regular la

construcción de obras de adecuación de tierras en Colombia estableciendo sus funciones; crea organismos de coordinación de políticas, de financiación y de ejecución definiendo lo que es un Distrito de Adecuación de Tierras¹³, y determina que la administración y el manejo de los Distritos debe estar a cargo de las Asociaciones de los usuarios.

Anterior a esta institución, los usuarios no consideraban suyo el Distrito por lo tanto habría falta de compromiso de parte de los Usuarios. Además, esta ley buscaba modificar las condiciones en que se encontraba el subsector de Adecuación de Tierras para hacerlo autosostenible en su operación y mantenimiento y pasar su responsabilidad al sector privado para hacerlo viable financieramente. Por lo tanto se crea la ley 41/93 que arguye que después de terminadas las obras y después de un proceso de capacitación, los usuarios¹⁴ tienen la obligación de administrar el Distrito, adquiere sus beneficios y la responsabilidad de hacer de él una empresa agrícola.

Colombia fue pionera en América Latina en la transferencia de Distritos (Proceso que hasta ahora no se ha podido finalizar, pues los Usuarios de los distritos no aceptan la entrega por los altos Costos a que se someten).

Otra intención que venía de la mano con esta ley era la de reducir algunos privilegios del sector agropecuario, que se encuentra fuertemente protegido con precios de sustentación, créditos con tasas preferenciales y

13 Distrito de adecuación de tierras se refiere a la delimitación del área de influencia de obras de infraestructura definidas a dotar un área, determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones; Para los fines de gestión y manejo, se organizara en unidades de explotación agropecuaria bajo el nombre de Distrito de Adecuación de Tierras.

14 Toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. Art. 5 Capítulo I (Ley 41/93)

un esquema de subsidios directos e indirectos. Por lo tanto, dentro de este esquema de subsidios, los recursos no tendrían el objetivo deseable de ser asignados a los más pobres sino a los grupos con fuerte capacidad de presión es decir, a quienes menos lo necesitan. Esta es la principal razón por la que estos subsidios deberían suprimirse (Friedman, 1983)¹⁵.

Con el propósito de maximizar los beneficios de la inversión pública en distritos de riego, se pensó mediante esta ley, darle participación a los usuarios quienes se convertirían entonces en veedores de las inversiones, velarían por la calidad de las mismas y por la reducción de costos que ellos debían sufragar parcial o totalmente a través de una cuota de inversión después de la operación y entrega en administración. El organismo de decisión que crea esta ley es el CONSUAT (Consejo superior de adecuación de tierras) como organismo consultivo y coordinador del Ministerio de Agricultura, encargado de asesorar y recomendar la aplicación de las políticas del subsector de adecuación de tierras.

Una gran falla que tuvo este organismo se debe a que los proyectos que fueron sometidos a su consideración, son solo aquellos en los cuales el INAT adelantó algunas acciones, es decir aquello en los cuales se centró su interés en realizar, siendo entonces un número muy limitado de proyectos sobre los cuales el CONSUAT, lo único que podía hacer era aprobar los que el INAT sometió a su consideración, ya que no era un esquema que actuara por demanda¹⁶.

15 Friedman, James W., 1983. "Limit price entry prevention when complete information is lacking," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Elsevier, vol. 5

16 Tomado de Manuel Álvaro Ramírez R. Análisis de la política de adecuación de tierras en Colombia. Artículo publicado en *Planeación & Desarrollo*. Voumen. XXIX / Número 2 abril-junio de 1998. El autor es Asesor de la Unidad de Desarrollo Agrario.

Según el decreto 1278/1994, el INAT¹⁷ era la entidad encargada de promover, financiar o cofinanciar la adecuación de tierras en el país, la elaboración de estudios, ejecución de proyectos de obras y los servicios comunitarios, tecnológicos y de asistencia técnica en lo relativo al riego. Por lo tanto era la entidad responsable de que la política de adecuación de tierras se ejecutara. Las siguientes situaciones que interpreto el INAT se vieron expuestas a raíz del artículo publicado por Manuel Álvaro Ramírez, (Análisis de la Política de adecuación de tierras en Colombia), quien básicamente examinó la política de Adecuación de Tierras a cargo del INAT.

Este instituto se encontraba integrado por la dirección general, secretaria general, y las oficinas jurídicas, de control interno y de divulgación y prensa, cuatro subdirecciones, 20 regionales y una nómina de 892 funcionarios, fuera del equipo de asesores y contratistas.

Esta estructura de organización fue criticada por la misma subdirección de planeación donde manifestaba que al INAT le sobraba por lo menos la mitad de la nómina, donde en su reconsideración solo se redujo la planta en un 30% con un plan de retiro voluntario. En ese momento, no hubo autoridad por parte de la Entidad de tomar la iniciativa de reducir la nómina. Para tal efecto, los mismos funcionarios del INAT mantuvieron voces de protesta pues señalaban que les daba tristeza que dicho Instituto no es aquel que pueda hacer realidad la adecuación de tierras en el sentido que manifestó la ley. Ahora en términos financieros la ineficiencia del INAT en cuanto al cumplimiento de su objetivo, la adecuación de tierras en Colombia.

17 El INAT reemplaza al HIMAT pues se le da facultad al IDEAM de realizar labores de Hidrología y meteorología

La figura de cofinanciador comenzó a ser promocionada con el INAT ya que todos los costos en el proceso de adecuación no correrían por parte del Estado. Pero contrario a todo, el presupuesto designado a la entidad se redujo y los recursos requeridos al Presupuesto General de la Nación para cada proyecto se incrementaron.

Un estudio simple adelantado en la Unidad de Desarrollo del DNP tomo la totalidad de lo asignado al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras por funcionamiento e inversión entre 1990 y 1997 y lo dividió por las hectáreas efectivamente adecuadas, donde el costo así calculado fue de 33.7 millones por Ha, a precios constantes de 1996. Cifra que desato múltiples acusaciones contra el Gobierno del Presidente Samper donde se señaló a la entidad como despilfarradora de recursos públicos. Este momento de la política mientras que el DNP criticaba a la institución por altos costos por hectárea en la adecuación de tierras, el INAT se defendía con el argumento de que no había tales encarecimientos pues había muchas otras cosas que demandaban presupuesto, que no necesariamente se verían reflejadas y que los costos se encuentran dentro de los promedio internacionales.

Un informe del Banco Mundial pertinente con esta situación, expone los problemas que a su juicio tienen los esquemas públicos de riego que merecen atención especial, refiriéndose al hecho de utilización del análisis socioeconómico para justificar la rigidez de los diseños y no como herramienta de decisión; y que la selección de las obras publicas está guiada frecuentemente más por criterios políticos que agrícolas o de

ingeniería. Además menciona que es preocupante saber que las inversiones se orientan hacia zonas donde de antemano se sabe que los recursos serán desperdiciados pues se encuentran en zonas no apropiadas para la intensificación de la agricultura.

Otra deficiencia en el funcionamiento de la política se asume con el artículo 14 de la Ley 41 donde el CONSUAT define como organismos ejecutores privados al INAT algunas entidades públicas y privadas que él autorice. Esto solo hizo que se ampliara la oferta institucional al autorizar junto al INAT otras entidades del sector privado para la construcción de Distritos.

Así, esta situación permitió al INAT reducir el círculo de contratistas a unas cuantas firmas denominados "ejecutores privados" presentándolos al CONSUAT para la legalización correspondiente y eludir a los controles inherentes a la contratación pública. La consecuencia que logro esta ley fue limitar la competencia a 13 firmas en detrimento de la Ingeniería nacional y ampliar el foco de corrupción haciendo participe de él la llamada sociedad civil.

Posteriormente se crea El FONAT (Fondo nacional de adecuación de tierras) en su momento se desarrolló como la entidad administrativa de financiamiento del subsector de adecuación de tierras. Su objetivo era financiar los estudios, diseños y construcción de las obras de riego, avenamiento y defensa contra inundaciones de acuerdo con las políticas trazadas por el CONSUAT.

Crear un fondo al que el sector privado pudiera acceder por dineros públicos, tenía por objeto aportar recursos que facilitaran la inversión en obras de adecuación de tierras, pero de ninguna manera se trataba de constituir un mecanismo de "libre acceso" a fondos públicos.

En general, el esquema que mantuvo el INAT no dejó que la sociedad civil se sintiera motivada por la optimización de los recursos invertidos, pues mientras no les tocara pagar una suma que se acercara más al costo real, se veía como un negocio entre grupos al margen que toman decisiones, de las cuales ellos se benefician sin proponérselo.

Como el objetivo de adecuación de tierras no fue cometido en su totalidad por varios problemas de eficiencia en la ejecución, en el 2003 el INCODER fue creado mediante el decreto 1300, su función consiste en ejecutar políticas de desarrollo Rural, (Incluida la de adecuación de tierras), en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso a los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país.

Las irregularidades e ineficiencias que dejó el INAT en la ejecución de la política, impulsó al INCODER a, que el campo inicie su reconversión asumiendo mayor responsabilidad en la Construcción de Obras de Riego y Drenaje a la hora de exigir recursos del Estado. Por lo tanto, su finalidad radica en otorgar subsidios a través inversión directa (oferta), que atienden a unos criterios, objetivos de selección por medio de la presentación de

un proyecto que sea productivo, ambiental, financiero, técnico y socialmente viable.

Con la restricción de presupuesto para otorgar recursos por parte del INCODER. El gobierno Nacional mediante la ley 1133 aprobada por el congreso crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro, con funciones de política agropecuaria propiamente y aquí comienza la iniciativa de los fondos competitivos siendo el primer organismo del estado que otorga subsidios a través de fondos concursales.

1.1.8 PROGRAMA AGRO INGRESO SEGURO

El programa Agro Ingreso Seguro obedeció a un momento histórico en que la globalización mundial conllevaba a la integración de las economías de los diversos países mediante tratados de libre comercio en donde la producción nacional se sometía a competir frente a otros productores externos. En respuesta a esta situación, el Gobierno Nacional diseñó una política pública que permitió a los productores enfrentarse y prepararse a estos cambios en competencia mundial y a asumir el proceso de transición que sufren las demandas de transformaciones profundas. De ahí que el PROGRAMA, fue el compromiso del Gobierno Nacional con la población rural y su desarrollo.

Sus principales funciones fueron:

- Promover la productividad y competitividad.

- Reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector Agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía.
- Propender por el ordenamiento productivo del territorio y la empresarización del campo, en concordancia con la agenda interna de productividad y competitividad, la apuesta exportadora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y en coordinación con las instituciones del orden territorial.

El programa Agro Ingreso seguro se crea e implementa con la ley 1133 del 2007, donde decreta en su artículo 1º Objeto; "La presente Ley tiene como objeto la creación e implementación del programa, destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía.

Este programa se encontraba integrado por dos grandes componentes principales, consistentes en Apoyos para la Competitividad (APC) y Apoyos Económicos Sectoriales (APS), los cuales, a su vez se subdividen en distintos instrumentos, en este caso, el enfoque para el desarrollo de este trabajo será únicamente en el instrumento de Convocatoria Pública de Riego y Drenaje del componente APC.

Con esto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está habilitado para destinar recursos del programa para cofinanciar infraestructura de riego y drenaje.

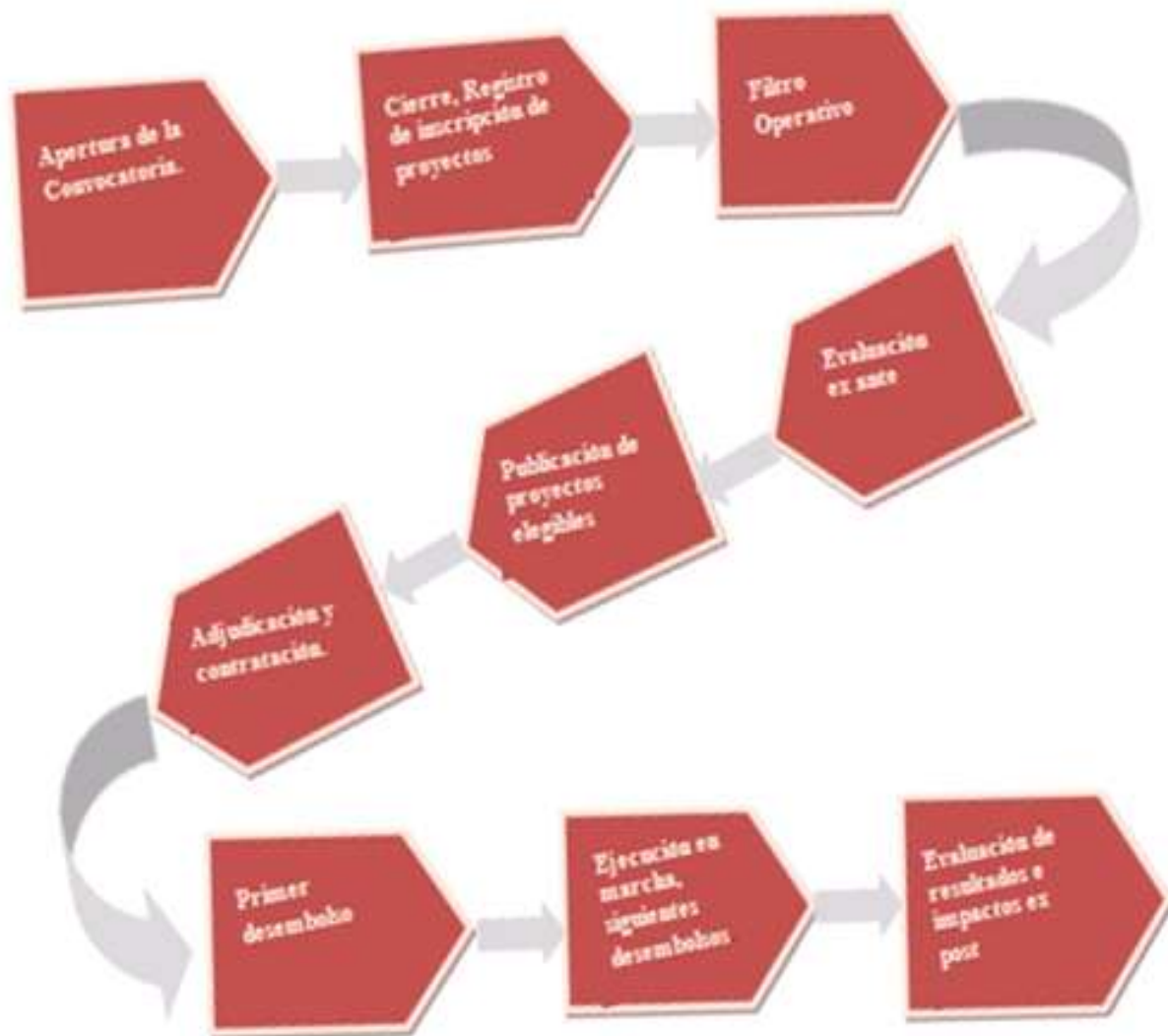
1.1.9 CONVOCATORIAS PÚBLICAS DE RIEGO Y DRENAJE

Así los proyectos que decidieran concursar podrían contener un manejo por defecto (riego) o por exceso (control de inundaciones o drenaje), siempre y cuando fuesen integrales, completos, reales, ejecutables y útiles. Por lo tanto los proyectos deberían contemplar un adecuado uso del recurso hídrico, cuyas obras civiles y de ingeniería estuvieran articuladas con un proceso productivo con proyección de mercado.¹⁸

En este nuevo esquema por demanda (Los proponentes compiten por recursos del Estado identificando la necesidad del recurso hídrico para su obra de riego o en caso contrario de drenaje), permitiendo que existiera un mecanismo de análisis a fondo que justificara el compromiso real por parte de los beneficiarios. El gráfico a continuación, describe el proceso al que se encuentra sometido un Proyecto al momento de decidir participar en la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje.

18 Términos de Referencia, Convocatoria Publica MADR-IICA 2007

FIGURA 1 Diagrama ruta de participación de un proyecto en la convocatoria



pública de riego y drenaje.

FUENTE: El Autor.

La convocatoria inicia en el momento en que se publica el cronograma (Apertura y cierre). En este plazo los proponentes que poseen iniciativas de participación consultan los Términos de Referencia y

preparan su documento de proyecto según las condiciones generales y los requerimientos técnicos y financieros que se describen. Después del cierre de la Convocatoria los proyectos que se reciben en las diversas oficinas de enlace territorial y grupos técnicos de trabajo del INCODER a nivel nacional, se someten a la etapa de filtro operativo donde se revisa el contenido de los requerimientos mínimos generales Documentos Jurídicos) para tener paso a la etapa de evaluación.

Los proyectos que tengan un resultado exitoso, pasan a la Evaluación realizada por un grupo de profesionales externos al IICA, con el fin de que el desarrollo de la Convocatoria sea transparente y no sea focalizada a intereses privados. Luego de esta rigurosa etapa donde según el criterio del personal evaluador se decide los Proyectos elegibles según puntaje de calificación, se consolida el portafolio de inversión según el presupuesto designado para la Convocatoria (En este momento todavía no son viables para recibir recursos de apoyo), y se publica en un diario de amplia circulación nacional, adicionalmente el IICA comunicara por escrito la elegibilidad y calificación de los proyectos a cada uno de los postulantes.

Una vez publicado, se dará un plazo máximo de 30 días para suscribir el contrato de encargo fiduciario (Porcentaje del valor del proyecto asumido por el proponente que corresponde a un mínimo del 20%)

De forma previa a la firma de los acuerdos de financiamiento, se realizara una visita de verificación al terreno de cada uno de los proyectos elegibles, a la que concurrirá el interventor designado por el IICA junto con los

proponentes, para evaluar la propuesta y verificar las condiciones de los beneficiarios de los predios cuyo subsidio fue aprobado así como la factibilidad de la solución técnica aprobada. Producto de esta visita se elaborara un documento denominado informe de viabilidad del proyecto, que corresponderá a la primera visita de interventoría.

Una vez suscrito el acuerdo de financiamiento y constituida la póliza de garantía, se realizara el primer desembolso que corresponderá al 40% del valor del apoyo solicitado. Seguidamente conforme a porcentajes de cumplimiento de metas físicas informado por el interventor, se seguirá con el desembolso de los pagos. Así pues se trató de dar una concisa y corta ruta de los proyectos que se presentan a la Convocatoria pública donde las reglas de juego para participar se encuentran condensadas en los Términos de Referencia.

1.2 PROBLEMA A SER ANALIZADO

Considerando las limitaciones a nivel de planeación e investigación, del sector agropecuario colombiano, fundamentalmente en infraestructura de pequeña irrigación y los modelos tradicionales de asignación de recursos para el sector agrícola para un determinado propósito, o la entrega de un servicio público directo, basados en subsidios y, o créditos a tasas de preferencia comúnmente irrecuperables, que implican un alto costo el país y generalmente no cumplen la meta de llegar con los beneficios a la población condicionada del recurso. En las dos últimas décadas, se han observado cambios significativos en los mecanismos utilizados para la asignación de recursos

por lo cual se evidencia la necesidad de realizar un análisis de la función de los fondos concursales como instrumento innovador de política pública para la inversión de recursos públicos en iniciativas privadas, específicamente para la realización de obras de infraestructura de pequeña irrigación en el sector rural colombiano.

1.3 OBJETIVOS DEL PROYECTO

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar el análisis de la función de los fondos concursales como instrumento innovador de política pública para la asignación de recursos públicos a iniciativas privadas, específicamente para la realización de obras de infraestructura de pequeña irrigación en el sector rural colombiano

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el nivel de efectividad de los fondos concursales, frente a los otros mecanismos utilizados en Colombia, en la asignación de recursos públicos a iniciativas privadas.
- Establecer si la estrategia concursal es recomendable y contribuye al logro de las políticas nacionales en materia de pequeña irrigación.

- Determinar alternativas para mejorar la calidad y eficiencia del sistema concursal de tal manera que permita llegar a la población objetivo.

1.4 METODOLOGÍA

1.4.1 TIPO DE ESTUDIO

El estudio se desarrolló a través de una metodología de estudio de caso, teniendo en cuenta que obedece a una investigación de carácter empírico, dado que la recolección de los datos se llevó a cabo por medio de observación directa, con el propósito de explorar las integraciones y describir la realidad tal como la experimentan los proyectos sujetos de estudio.

Se consideran los escenarios comunes de participación, de los actores de las diferentes convocatorias de riego y drenaje. Por tanto, el estudio de caso, implica un entendimiento comprensivo, una descripción extensiva de la situación y el análisis de la situación en su conjunto, y dentro de su contexto.

Se asumió este tipo de metodología teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Es adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren.
- Permite estudiar un tema o múltiples temas determinados

- Es ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son insuficientes
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.
- Apropiado para investigaciones a pequeña escala, en un marco limitado de tiempo, espacio y recursos.
- Lleva a la toma de decisiones, a implicarse, a desenmascarse prejuicios o preconcepciones.

1.4.2 FUENTES DE INFORMACIÓN

En el desarrollo del estudio se recurrió a fuentes primarias y secundarias de información, como se menciona a continuación:

Fuentes primarias:

Información de carácter confidencial suministrada al autor del presente trabajo para el desarrollo de la labor académica, por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, Oficina en Colombia, como operador de los fondos concursales para la inversión en riego y drenaje.

Fuentes Secundarias:

Libros:

- Gill, Gerard J. and Diana Carney. Competitive Agricultural

Technology Funds in Developing Countries

- Meneses Peña, Orlando. El fondo competitivo PRONATTA: una estrategia para la promoción del desarrollo tecnológico agropecuario desde el nivel local y regional. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000.

Bases de datos:

- Science Direct
- Emerald
- Otras disponibles en el sistema de bibliotecas de la Universidad Nacional de Colombia.

Otras publicaciones:

- Industrial Marketing Management
- International
- Journal of Production Economics
- Journal of Management
- Journal of Business Logistics.

Estudios sectoriales y documentos relacionados, disponibles en las páginas Web:

- www.minagricultura.gov.co
- www.proexport.com.co,
- www.cci.org.co

- www.asohofrucol.com.co,
- www.dane.gov.co,
- www.diangov.co
- www.mincomercio.gov.co
- www.agronet.gov.co,
- www.sac.org.co
- www.agrocadenas.gov.co

1.4.3 TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La información requerida para el desarrollo del estudio fue recolectada mediante la aplicación de la siguiente técnica:

- Observación directa del desarrollo de las convocatorias, toda vez que se basa en el desarrollo de interrelaciones con el sistema y con los actores participativos que conforman las convocatorias de tal forma que permita realizar los estudios de observación de campo, y convivir con el objeto de desarrollo, lo que permitirá acceder el material de estudio para el presente documento.

1.4.4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Para el desarrollo del proyecto se planteó una metodología de estudio de caso, en la cual se consideraron los fundamentos metodológicos y estratégicos de la política pública de asignación de recursos públicos, en función de una alternativa innovadora de asignación de recursos públicos a iniciativas privadas de inversión, en infraestructura de riego de pequeña

irrigación por fondos concursales de abierta participación. Para lo cual se partió de los elementos metodológicos de implementación y puesta en marcha de un sistema competitivo, analizando los procedimientos y herramientas que se emplean en pro del sistema estratégico establecido y cómo estas afectan la respuesta a la necesidad de los participantes directos e indirectos.

Las actividades se desarrollaron en dos fases las cuales detallan cada a continuación:

Proceso estratégico:

Entendido como la elaboración de una estrategia, envuelve a toda la organización. Hoy probablemente ni siquiera un proyecto de desarrollo personal pueda lanzarse obviando que existen partes interesadas, que haremos alianzas o dependeremos de varios proveedores de apoyo; con todas estas personas necesitamos alinearnos en algún momento, compartir información y criterios a fin de arribar un plan dinámico y coherente que ofrezca un mínimo de garantías de éxito.

Para el desarrollo de este proceso estratégico, se pretende realizar en fases que son:

A. Análisis estratégico

El análisis estratégico se ocupa de que exista el entendimiento de la relación entre las diferentes fuerzas que afectan el programa y que van a influenciar la elección de estrategias.

B. Resultado del análisis de los fondos concursales como instrumento público de asignación de recursos públicos a iniciativas privadas.

Se realizó el análisis de todo el proceso de implementación del 3er fondo concursal operado por el Instituto interamericano de cooperación para la agricultura IICA, Oficina en Colombia, para las convocatorias públicas de riego y drenaje del Ministerio de agricultura y desarrollo rural, estudiando la estructura de la misma, mediante la caracterización y determinación de los parámetros de gerencia de la innovación y tópicos avanzados de ingeniería industrial.

2. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS Y ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.

Partiendo de los principios básicos de las sociedades modernas, donde según Sabatier¹⁹, son, “aquellos actores en una variedad de organizaciones, públicas y/o privadas, que son activamente afectados por un problema de política y que con regularidad procuran influir”, en el dominio del pilar fundamental, que son las instituciones, como generadores de políticas, donde éstas se aplican como herramientas orientadas a generar los movimientos de aplicación, desarrollo y regulación de dichas reglas, sobre los aspectos fundamentales que ocupan un gobierno o un estado, **asignación, distribución y estabilización.**

Para la creación y el desarrollo de las políticas, es importante tener en cuenta que han emergido innumerables opiniones en todos los campos de las ciencias políticas, considerando las diferentes escuelas como la Pluralista donde se tiene un gobierno limitado con poder fragmentado que conserva una cultura civil activa sobre múltiples fuentes de identidad y que orienta sus decisiones sobre preferencias ciudadanas; la Científica o Cientifista que le da gran importancia al desarrollo de conocimiento y se encuentra influenciada por el método científico con diversos métodos y técnicas analíticas; la de enfoque de Medios - Fines de Timbergen, basada en la función de bienestar cuyos objetivos idealistas modernos se relacionan con sueños de paz, equidad, libertad, etc; en cuanto a la línea de Costos de Transacción también llamado Neoinstitucionalismo, tiene un concepto asociado a los costos de transferencia de propiedad en el cual gana

19 Evaluating the advocacy Coalición Framework”, Hank C. Jenkins-Smith and Paul Sabatier. Political Science, University of New Mexico

gran importancia el Teorema de Coase, que da vía al problema de la negociación en condiciones de derechos de propiedad y costos de transacción tendientes a cero; y algunas otras no menos importantes mas si menos nombradas.

Por lo cual tal como lo manifiesta Lasswell²⁰, "La orientación de política ha estado desarrollándose en direcciones cruzadas a través de las especializaciones existentes. La orientación es en dos direcciones, en parte dirigida hacia el proceso político y en parte hacia las necesidades de creación de la política. La primera tarea, que es el desarrollo de ciencia de política para la ejecución de su forma, usa los métodos de cuestionamiento social y psicológico. La segunda tarea, que es el mejoramiento del contenido concreto de la información, y las interpretaciones de los posibles responsables de formular la política de un partido, lo cual típicamente va fuera de las fronteras de ciencia social y psicología", esto permite tener dos marcos de referencia puntual para el desarrollo de política uno de carácter de proceso político y el otro de aplicación y forma.

En este orden de ideas es importante distinguir el proceso de toma de decisiones para el desarrollo de una política es diferente a partir de reconocer un problema o de identificarlo, pues tal como lo expresa Brewer²¹, "*...Una vez reconocido el problema, es posible aliviarlo, mitigarlo o resolverlo siendo explorado...*", esto se puede realizar desde diferentes posiciones, una de carácter positivo basada en la elección pública y otra de carácter normalista basado en la ley;

20 Daniel Lerner and Harold Lasswell The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Stanford University Press 1951.

21 Garry D. Brewer The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. 1974 - Springer

siempre que exista una manera de controlarlo, pues en una economía donde los fallos de mercado, donde la información incompleta²² es la constante, se requiere de acuerdo a las Funciones estatales, proteger a la sociedad, evitando la injusticia y manteniendo las instituciones sobre los elementos principales de política: **asignación, distribución y estabilización.**

De conformidad con lo anterior en un país como el nuestro, tal como lo expresa Aldana²³, el cual considera la democracia colombiana como un sueño de participación real, reducida a una realidad frágil y poco representativa, con grandes limitaciones en la forma de organización del Estado como institución con la sociedad. Así las cosas se requiere de una organización estatal y de un régimen político que se inspire en los principios de la democracia. Estos en un marco regulatorio con unas reglas de juego transparentes que permitan su ejercicio dentro una sociedad organizada y consecuente de sus problemas, intereses, derechos y responsabilidades políticas.

Si consideramos el flagelo más grande a nivel histórico de nuestras instituciones que es la problemática de corrupción, la cual ataca a la política en sus principales funciones y perturban de manera directa y descarada los intereses sociales de asignación, distribución y estabilización de nuestro país.

22 The Ideas of Ronald H. Coase (1960), The problema of social Cost, "los recursos encuentran un valor más alto valor, donde no se transan con costos de transacción"

23 LAM Aldana - 2002 - Handbook of Latin American Studies, Vol. 58: Humanities. Edición Ideas y Soluciones Gráficas

En principio debemos entender la corrupción como un fenómeno complejo, pues es tanto así que algunos autores han llegado a la conclusión que existe un grado óptimo de corrupción²⁴ y que aporta al desarrollo de los países²⁵, que funciona de diferentes maneras en diversos contextos, pero se enfoca en lo político, en la relación estado-sociedad, pues la práctica de la corrupción resulta inteligente, en pequeñas cosas como querer influir un voto, un chantaje y así otras prácticas que a menudo realizamos en el día a día sin darnos cuenta.

En Colombia este fenómeno se ve directamente relacionado en la política mayormente por el mal uso del poder, actuando una fuerte influencia sobre los dirigentes del país, para nadie la corrupción resulta un hecho nuevo pues se ha vivido durante décadas, e incluye a toda una sociedad que ha tenido que soportar esta problemática y sus consecuencias; la corrupción administrativa afecta las instituciones, porque cuando se pierden los recursos públicos estas se están desangrando, aunque el narcotráfico y el terrorismo son flagelos que afectan al país, la corrupción es en sí misma, es el pilar que degenera una sociedad honesta, pero la condición de honradez o no, como la de lo justo o injusto, no se describen de manera precisa en nuestras normas legales por más que traten de abarcarla y por consiguiente mucho menos en este trabajo.

Así las cosas el concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas, puesto que la principal preocupación de la

24 Sanjeev Gupta, George T. Abed . Governance, Corruption, and Economic Performance. Basado en Leff, 1964; Huntington, 1968

25 Gould and Amaro-Reyes, 1983. Informe del Banco Mundial

gran mayoría de la población es la sobrevivencia y ésta se asegura en una sociedad capitalista como la colombiana con recursos económicos.

Al realizar el análisis de todas estas problemáticas, encontramos como la disponibilidad de los recursos y su manera de asignarlos, según el análisis que se realice, nos permite identificar diferentes tipos de política social coexistentes, como lo presenta Ocampo²⁶ en su escrito **"La concepción de la Política Social"** :

"El primero es un sistema con vocación estrictamente universal y organización predominantemente pública, aunque con grados diferentes de descentralización, que se encuentra en la educación primaria y secundaria y, en competencia con instituciones privadas, también en la educación universitaria.

El segundo es un esquema segmentado y con diferentes elementos de corporativismo, que predomina en la seguridad social en un sentido amplio (pensiones, salud y seguros profesionales).

El tercero es un esquema estrictamente focalizado, cuyo mejor ejemplo son los programas de subsidios condicionados, pero que tiene expresiones en muchas otras políticas dirigidas a grupos sociales determinados".

Siendo la corrupción, la consecuencia de la estructura material económica, sustentada en la propiedad privada individual de los medios de producción, de la riqueza social; lo lógico es que solo el cambio de esa

26 José Antonio Ocampo. La concepción de la política social: Universalismo vs. Focalización, Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina Cepal

estructura, la trascendencia de esa sociedad a una en la cual la estructura sea de carácter colectivo mas no socialista, será posible liquidar la corrupción.

De aquí que la asignación de recursos sea objeto fundamental en la ejecución de los mismos, puesto que partiendo del paradigma universalista, que exige muchos recursos, los cuales son limitados dados los presupuestos públicos, esto puede generar sistemas de política social en los que los recursos terminan cuestionablemente focalizados.

Conforme a las políticas económicas Colombianas y de acuerdo con los objetivos generales de la Hacienda pública de nuestro país, la destinación del gasto y de la inversión de los recursos nacionales recae directamente sobre el órgano central de la nación.

El hacendista Gerald Colm en su obra "*Ensayos sobre hacienda Pública y Política Fiscal*" afirma que esta disciplina estudia la forma en que se logran los objetivos del sector público a través de los medios de ingresos públicos, dirección de administración de la deuda y las transacciones correspondientes. De forma específica estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son realizadas y controladas. Su ámbito de análisis se asienta sobre las numerosas ciencias tradicionales.

De acuerdo con la descripción de Colm, recoge el objeto central de la Hacienda Pública el cual es el estudio del sector público como receptor de recursos fiscales y como inversor de los mismos.

La función distributiva de los ingresos captados por el estado se hace por medio del Plan Nacional de Presupuesto que es presentado por el Gobierno Central para la discusión y aprobación del Congreso de la República y basado en la democracia Representativa, quien es quien estudia el proyecto de presupuesto que se aplicará anualmente en los diferentes sectores productivos del orden nacional.

Así las cosas, el concepto jurídico del presupuesto público lo podemos citar como un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente, cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

Nuestra Carta Política incluye la restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, situación que se va reflejada en el artículo 351 de la carta así como en la Ley Orgánica del Presupuesto actualmente vigente, Decreto 111 de 1996 contemplado en los artículos 62 y 63 de la citada norma.

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones estima los ingresos y autoriza los gastos, de allí que el tratamiento jurídico del gasto público sea más minucioso, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, que se otorga a los aspectos relacionados con los ingresos.

La ley orgánica del presupuesto, Decreto 111/96 es la encargada de dictar la forma y el fondo de aplicación de los recursos en materia presupuestal de

forma anual. La constitución de 1991 devolvió a los congresistas la iniciativa para presentar cierto tipo de proyectos de ley que impliquen gasto público sin requerir para ello obtener la previa aquiescencia del ejecutivo, pero que mantuvo la iniciativa del gobierno para determinar cuáles de esas leyes que decretan gasto público se incorporan como apropiaciones del presupuesto anual.

De acuerdo a la importancia que reviste el tema, la Corte Constitucional en sentencia C-490 del 3 de Noviembre de 1994 declaró: *"El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Los partidarios del gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se fijan los gastos de la administración, con base en las leyes precedentes que los han decretado."*

En el caso particular la creación de programas de inversión obedece a la respuesta institucional para hacer frente a las diferentes políticas económicas mundiales generadas por el principio de globalización el cual no ha sido ajeno al agro colombiano.

La suscripción de diferentes tratados internacionales de orden comercial con los cuales se busca la ampliación de mercados para los diferentes productos del orden agrícola ha obligado a la modernización estatal en el ámbito de políticas que rigen sobre el tema en aras de fomentar la competitividad de nuestros productos frente a los producidos por las demás naciones.

Debido a las diferentes variables que afectan al sector agrícola colombiano, el gobierno central participa activamente en el desarrollo e implementación de políticas eficientes que busca maximizar el sector productivo del país.

Diferentes circunstancias de orden climático, económico o político influyen directamente sobre la situación agrícola nacional, eventos ante los cuales el Estado como ordenador del gasto y garante de sus asociados debe tomar medidas eficaces de orden inmediato para impedir un colapso en el sector.

En el informe semestral presentado por la Organización de Naciones unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en Ingles) el pasado 17 de noviembre de 2010 advierte sobre la peligrosa inminencia a la cual se vería nuevamente enfrentada debido a una crisis alimentaria. Relata el informe como para 2011 el pronóstico para la cuenta mundial de alimentos se elevó a US\$1,026 billones aproximadamente 15% más que en 2009, y a poco de batir el record de US\$1,031 billones, al que se llevo durante la crisis alimentaria de 2008. Las causas reportadas apuntan entre otras, a las pérdidas de cultivos a causa del mal clima, las restricciones a las exportaciones que fijaron Rusia y Ucrania, la creciente inflación en China y la debilidad del dólar.

En vista a lo anterior, indica el informe de la FAO, que es crucial que los agricultores expandan sustancialmente su producción en 2011 y 2012, sobre todo de maíz y trigo, para poder cumplir con la demanda y reconstruir

reservas mundiales. Ante esta panorámica Colombia no puede adoptar una posición inerte, ya que, indiscutiblemente por tratarse de un país en vías de desarrollo, el efecto directo sobre su economía será mucho más sensible.

El gobierno nacional en cabeza del Ministro del ramo informó que debido al fuerte invierno que azotó al país en el año 2010, para el mes de Noviembre, de los 5 millones de hectáreas de agricultura que tiene Colombia, para el mes de noviembre aproximadamente 110.000 se encuentran anegadas por las lluvias lo que corresponde a más del 2% del total.

Aunado a lo anterior encontramos la afectación de la infraestructura, lo cual genera desabastecimiento de productos en los centros de acopio, evento que irreductiblemente se verá reflejado en el precio de los productos.

En razón a lo expuesto, y en busca, de una coherencia macroeconómica, el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones.

Es así como consagra en el art 79 del decreto 111/96 "(...) durante la ejecución del presupuesto general de la Nación se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficiencias, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, en cuyo caso se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno."

Entiéndase por créditos adicionales como aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición

y liquidación del presupuesto y que se consideran gastos complementarios de este.

Así las cosas, la política agrícola colombiana, ha presentado una intervención por parte del gobierno central quien consciente de las falencias y de los mecanismos de solución aplicables en búsqueda de la reactivación del campo colombiano.

No es de extrañar como factores de orden interno han atentado contra el normal desarrollo del sector, el conflicto armado, ha sido generador de graves problemas sociales entre los cuales es de destacar el fenómeno del desplazamiento forzado, situación anómala la cual afecta sensiblemente a la población campesina, mano de obra y factor indispensable del proceso productivo agrario.

En aras de mitigar los efectos nocivos del conflicto armado, uno de los pilares de la actual administración, (Presidente Juan Manuel Santos 2010-2014), es la reubicación de la población desplazada en sus lugares de origen junto con programas de asesoría, acompañamiento y financiación que produzca la reactivación del sector en el corto plazo con el fin de buscar equilibrio en los factores productivos de la Nación.

Así las cosas el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia viene haciendo énfasis creciente en asignar sus recursos para el desarrollo del sector agropecuario a través de:

- 1) Asignación de recursos de manera directa

2) Usando el instrumento innovador de asignación de recursos públicos a iniciativas por medio de fondos concursales no reembolsables.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN FONDO CONCURSAL PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A INICIATIVAS PRIVADAS

Los Fondos Competitivos (FC) han sido utilizados durante muchas décadas para financiar la investigación científica en países desarrollados y durante al menos 30 años, en América Latina. A finales de los años 1990, han sido vistos con creciente interés, especialmente en el campo de la asignación de fondos públicos al desarrollo tecnológico, particularmente a la investigación y extensión al servicio de la agricultura y la ruralidad.²⁷

La insatisfacción con respecto a los instrumentos tradicionales para financiar investigación y difusión agrícola (IyD) en los países en desarrollo, ha conducido a la introducción de una cantidad cada vez mayor de fondos competitivos de tecnología agrícola. En la actualidad, muchos donantes han adoptado este modelo, a pesar de que la información disponible sobre sus modalidades y desempeño ha sido fragmentaria.

Es de resaltar que la efectividad (eficiencia y eficacia) de los fondos competitivos como instrumento para la asignación de recursos tiene un espectro de aplicación mucho más amplio que el de la institucionalidad de la investigación agrícola.

²⁷ Gill, Gerard J. and Diana Carney. Competitive Agricultural Technology Funds in Developing Countries.

Cuando se habla de construcción de institucionalidad, se está haciendo alusión a la concepción de la misma en términos de la Nueva Escuela Institucional (NEI), es decir a arreglos articulados coherentemente de reglas del juego (normatividad), actores (personas y organizaciones) y escenarios (contextos) en los cuales ocurren las relaciones de cooperación y competencia entre esos actores.

3.1 CONCEPTO DE FONDO COMPETITIVO

Por fondo competitivo se entiende una cantidad de recursos financieros asignados al apoyo de iniciativas determinadas, recursos por los cuales pueden competir los distintos actores de la sociedad, ajustándose a unas determinadas reglas del juego, expresadas en los términos de referencia de una convocatoria pública y abierta.

Para tal efecto, la unidad de análisis y ejecución es el proyecto. En un esquema de fondo competitivo, la aplicación de los recursos financieros puede operar tanto por proyectos estimulados por la demanda (de abajo hacia arriba), por oferta (de arriba hacia abajo) o por combinaciones de ambas fuerzas.

3.2 PRINCIPIOS DE FONDO COMPETITIVO

De las prácticas más avanzadas en la operación de fondos competitivos están emergiendo principios, como los siguientes:

- **Transparencia** en el acceso, asignación y uso de los recursos públicos.
- **Inclusión** de todos los actores de la sociedad que se interesen en participar en la competencia por los fondos.
- **Sinergia** entre actores que trabajen en equipo y agreguen valor a sus contribuciones, reforzando mutua y complementariamente sus fortalezas.
- **Rigor Técnico** en la selección y priorización de las propuestas con mayor mérito; y, posteriormente, durante su ejecución, rigor técnico en su monitoreo, evaluación y seguimiento.

3.3 CRITERIOS DE FONDO COMPETITIVO

En la práctica de los fondos se ha observado la aplicación de diferentes criterios. Entre los de mayor relevancia se encuentran:

- Criterios de política
- Criterios metodológicos
- Criterios de forma de operación.

Es usual que, dado el origen gubernamental de los recursos con que operan los fondos, se incluyan señales de la política del gobierno nacional, con base en su plan de desarrollo. Adicionalmente, se incluyen otros criterios provenientes de los lineamientos de los Planes o Programas a los cuales esté vinculado directa o indirectamente el Fondo.

En relación con los criterios metodológicos o “ingeniería de los Proyectos” se pueden indicar como principales la clara identificación y el planteamiento de:

- La iniciativa e intencionalidad contenida en cada proyecto;
- Los objetivos;
- El estado del arte —revisión de literatura—; y
- La metodología, incluyendo cómo se harán las mediciones cuantitativas y, o, cualitativas y la propuesta en la que se articulen entre sí la finalidad del proyecto, los resultados/productos planteados, las tareas definidas para lograr esos objetivos y los recursos requeridos.

Los criterios relacionados con la forma de operación (criterios formales) usualmente se refieren a la duración, monto, elegibilidad de los actores y naturaleza de los proyectos. Con base en ellos, algunos fondos establecen “filtros operativos” para determinar cuáles propuestas continúan en la convocatoria hacia la evaluación ex ante.

En conjunto, la definición y aplicación de los criterios permiten operacionalizar los principios que hacen parte de un Fondo Competitivo.

En síntesis, los Fondos Competitivos son una opción para propiciar un mercado de servicios para la agricultura y la ruralidad, servicios en los cuales se entrelacen complementariamente las funciones técnicas,

educativas, institucionales y de gestión de iniciativas individuales y sociales.

3.4 PROCEDIMIENTOS DE FONDO COMPETITIVO

En el caso gubernamental, el proceso para establecer un Fondo Competitivo se inicia con la decisión de poner en práctica 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 externos y, o, de la Nación.

Este proceso podría ocurrir también a nivel del sector privado. En un esquema de fondo competitivo, la aplicación de los recursos financieros puede operar tanto por proyectos estimulados por la demanda (de abajo hacia arriba), por oferta (de arriba hacia abajo) o por combinaciones de ambas fuerzas.

Un requisito para que los fondos competitivos funcionen es la existencia de condiciones propicias a establecimiento de un mercado en el cual pueda operar la competencia. Para que los fondos competitivos contribuyan al logro de políticas nacionales o regionales es necesario como prerrequisito que hayan sido definidas con suficiente especificidad las correspondientes prioridades de política.

En la práctica, conviene tomar en consideración nueve etapas por las cuales pasa un proyecto que concursa en un fondo competitivo. Una vez definidas estas etapas se procede a hacer la aplicación de los instrumentos que

permiten hacer operativos los diversos procesos. A continuación se mencionan los principales instrumentos presentes en un Fondo Competitivo.

3.5 INSTRUMENTOS DE FONDO COMPETITIVO

Entre los instrumentos que han demostrado contribuir a la eficacia de la operación de fondos competitivos están:

- Convocatoria pública y abierta.
- Proyectos por demanda y oferta.
- Cooperación entre consorcios.
- Libre concurrencia de proponentes.
- Calificación y priorización por paneles de expertos.
- Decisión final por un cuerpo directivo del Fondo, con participación amplia de actores de la sociedad civil, probadamente recto y técnicamente competente en las materias que corresponden a la naturaleza de los proyectos

Estos instrumentos, en conjunto, hacen operativos los principios y criterios señalados en la lección anterior. Por ejemplo, la inclusión se logra por medio de la convocatoria pública abierta y por la libre concurrencia de proponentes de proyectos bien sea que éstos respondan a las iniciativas de grupos locales o regionales (demanda) o a señales emitidas por el propio fondo en sus términos de referencia (oferta). La sinergia se logra con el requisito de que los proponentes concurren en forma de consorcio.

La transparencia y el rigor técnico se logran a través de evaluaciones colegiadas interdisciplinarias realizadas por paneles de expertos (2) que califican y priorizan los proyectos que entran a la competencia por los recursos del Fondo. La transparencia y rigor técnico son enfatizados, además, durante la calificación del mérito de los proyectos y, posteriormente, durante su monitoreo, evaluación y seguimiento. Finalmente, todos los principios e instrumentos están sometidos a la vigilancia y decisión del cuerpo directivo del Fondo.

Además de los instrumentos que se acaban de mencionar y que tienen que ver con el concepto mismo de fondo competitivo, existen otros de carácter gerencial, cuyo diseño, establecimiento y operación desde el comienzo de las operaciones han demostrado ser críticos en el éxito de los fondos.

Entre estos son de la mayor importancia:

- a) la construcción de una **línea base** para medir los avances e impactos del Fondo;
- b) los sistemas **de información gerencial** (comprendidos en ellos los de *monitoreo, evaluación y seguimiento*); y
- c) la publicación de un manual operativo que se distribuya ampliamente entre los actores pertinentes.

El proyecto es un instrumento de concertación y compromiso de diferentes sectores. En el mismo se trata de definir cómo van a ocurrir las articulaciones, por ejemplo, entre los actores de cadenas productivas y diferentes organizaciones regionales y locales, públicas y privadas.

Los proyectos son calificados por paneles de especialistas que se ajustan a los términos de referencia y hacen comparables sus calificaciones a través de la aplicación de criterios explícitos.

Con respecto de la evaluación de proyectos, Colombia es líder reconocido internacionalmente en la aplicación de estos enfoques a través de las experiencias del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -PRONATTA-, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; dicho programa fue diseñado y puesto en práctica con la cooperación técnica del IICA.

El primer cambio cultural aquí es la disposición a concursar, competir, aceptar los resultados de la evaluación de sus proyectos, ya sean declarados elegibles o no elegibles, y cumplir con los compromisos formalizados a través de Acuerdos de Financiamiento teniendo como "reglas del juego", los términos de referencia de la respectiva convocatoria.

3.6 VALORES Y PRINCIPIOS DEL FONDO CONCURSAL

De las prácticas avanzadas en la operación de fondos concursales está emergiendo la adhesión a una serie de valores y principios, como los siguientes: transparencia, inclusión, equilibrio, sinergia y rigor técnico. En todos ellos sub yacen profundos cambios culturales en la regulación mutua de comportamientos humanos, individuales y sociales, tales como:

- **Transparencia** en el acceso, asignación y uso de los recursos públicos;
- **Inclusión** de los actores de la sociedad que se interesen en participar en la competencia por los fondos y decidan concursar aceptando los términos de referencia;
- **Equilibrio** en la aplicación igual de los términos de referencia a todas las iniciativas de los proponentes;
- **Sinergia** entre actores que trabajen en equipo y agreguen valor a sus contribuciones, reforzando mutua y complementariamente sus fortalezas; y
- **Rigor técnico** en la evaluación y calificación de las propuestas con mayor mérito; y, posteriormente, durante su ejecución, rigor técnico en el seguimiento y evaluación ex post.

3.7 CRITERIOS DEL FONDO CONCURSAL

En la operación de fondos concursales han venido aplicándose conjuntos de criterios, entre los cuales son de resaltar los de política, los metodológicos, los formales y los de priorización.

3.7.1 CRITERIOS DE POLÍTICA

Es usual que, dado el origen gubernamental de los recursos con que operan los fondos, se incluyan señales de la política del gobierno nacional con base en su plan de desarrollo. Cinco criterios de política que se han venido tomando en cuenta en diferentes fondos concursales, son:

1. Cobertura,
2. Calidad,
3. Pertinencia,
4. Eficacia y
5. Eficiencia.

La **cobertura** se refiere a la **población objetivo** con dimensiones inherentes a la naturaleza del proyecto tales como espacio, tiempo u otra.

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.

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.

En términos generales, la definición de los usuarios está 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:

- 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);
- 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;

- 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 como se ha descrito con anterioridad en este trabajo.

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.

La **calidad** se refiere especialmente a las competencias de los proveedores de servicios e insumos:

- Formuladores de proyectos,
- Entidades fiduciarias,
- Evaluadores,
- Casas comerciales,
- Constructores, entre otros.

La **pertinencia** se refiere a la **demanda** del proyecto y las particularidades que emergen de los contextos en que operan sus iniciativas, desde los entornos locales y regionales hasta los nacionales e internacionales.

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.

Para las convocatorias realizadas y las cuales son objeto del presente análisis estratégico se tenía:

Proyectos de riego predial para el suministro y manejo del recurso hídrico (Grupo No. 1)

Presentados por:

- (i) Personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que acrediten su existencia y representación legal;
- (ii) Asociaciones de usuarios de distritos de riego;
- (iii) Cooperativas, organizaciones de productores y cooperativas de trabajo asociado de tipo agrícola, siempre que el proyecto sea para el beneficio de sus miembros.

Proyectos de construcción y/o rehabilitación de distritos de riego (Grupo No. 2)

En esta categoría sólo podían presentar proyectos las asociaciones de usuarios de distritos de riego ya existentes o las que se establezcan de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007, siempre que cuenten con un número mínimo de 25 usuarios.

En relación con las asociaciones de usuarios de distritos de riego que ya se hubieren constituido pero que aún no se hubieren registrado ante la

autoridad Competente por razón de la entrada en vigencia de la Ley 1152 de 2007.

Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades del sector solidario, las entidades sin ánimo de lucro y los gremios agropecuarios, podrán presentar proyectos dentro de esta categoría, a nombre de las asociaciones de usuarios de distritos de riego, cuando se trate de alianzas productivas, de proyectos colectivos de interés regional o de integración de cooperativas de producción, pudiendo aportar recursos propios para la cofinanciación del proyecto correspondiente.

Las asociaciones de usuarios de distritos de riego que se hagan acreedoras al subsidio correspondiente, adquirirán el carácter de responsables de la operación, mantenimiento, conservación de las obras y encargadas de la recuperación de las tasas que se cobren por el servicio prestado.

La **eficacia** se refiere a cumplir lo que se promete en el documento de proyecto. Esta promesa está contenida en las relaciones finalidad - estrategia. Una pregunta frecuente sobre eficacia que al respecto se hacen los evaluadores en sus calificaciones **ex ante** de documentos de proyectos es: ¿Cuál es la probabilidad que con la estrategia propuesta se alcance la finalidad planteada?

La **eficiencia** se refiere a los recursos y sus costos. En términos cuantitativos se puede calcular como la eficacia dividida entre los costos. Indicadores de eficiencia son el valor presente neto, la relación beneficio/costo y la tasa interna de retorno. Estos son indicadores a través de los cuales los proponentes justifican sus proyectos haciendo énfasis en **el valor que agregarían los proyectos** si se llevaran a cabo.

3.7.2 CRITERIOS METODOLÓGICOS

En relación con los criterios metodológicos de ingeniería de los proyectos se pueden indicar como principales la identificación y el planteamiento de:

- la **iniciativa e intencionalidad** contenida en cada proyecto,
- la **finalidad**, incluyendo desde los objetivos de orden superior y el objetivo general hasta los específicos,
- los **antecedentes** y estado del arte,
- la **estrategia propuesta** en la que se articulen entre sí los objetivos específicos, las metas propuestas, las actividades definidas para lograr esos objetivos, los tiempos previstos (cronograma), los apoyos requeridos, las actividades de socialización de los resultados del proyecto y el presupuesto en el cual exista coherencia entre la distribución de los recursos financieros y las actividades señaladas en el cronograma, y
- la **estructura organizacional** y composición del equipo a cargo de la ejecución del proyecto.

3.7.3 CRITERIOS FORMALES

Los criterios relacionados con la forma de operación (criterios formales) usualmente se refieren a la duración, monto, elegibilidad de los actores y naturaleza de los proyectos.

3.7.4 CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

Para la calificación y priorización de proyectos se aplican escalas que quedan establecidas en los respectivos términos de referencia previamente aprobados por el Cuerpo Directivo del fondo. En esas escalas se expresan en forma de puntajes los énfasis relativos que se haga sobre los distintos criterios. Las escalas pueden variar de una convocatoria a otra, pero, en busca de transparencia, deberán ser inmodificables dentro de una misma convocatoria.

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:

- 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;

- Pertinencia del proyecto en relación a los objetivos y políticas que se desea lograr con los recursos del fondo;
- 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;
- El proyecto presentado por el usuario debe corresponder a la tipología de proyectos establecidos en las bases; de lo contrario se declara no elegible;
- 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.

3.8 CUERPO DIRECTIVO, OPERADOR, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS

Desde el punto de vista de la institucionalidad, un fondo concursal es un instrumento a través del cual se expresan, concretan y operan políticas de desarrollo nacional, departamental y, o, municipal. La autoridad superior se define en un Cuerpo Directivo del Fondo. Así, los términos de referencia y las decisiones de asignación de fondos a los proyectos son atribuciones exclusivas del Cuerpo Directivo del respectivo fondo concursal.

Es de resaltar, una vez más, que los fondos concursales han venido surgiendo principalmente en las últimas dos décadas, por lo cual pueden ser considerados como innovaciones relativamente recientes en la asignación de recursos en respuesta a las señales de la demanda. En busca de mejoramiento continuo, las experiencias previas se van introduciendo de unas convocatorias a las siguientes.

Para llevar a cabo las operaciones técnicas, administrativas y logísticas de las convocatorias ha sido práctica frecuente que el Cuerpo Directivo seleccione una entidad que actúe como Operador de las convocatorias.

Los conceptos de los evaluadores y los documentos que prepare el Operador son información para la toma de decisiones, pero no constituyen las decisiones de asignación, las cuales son prerrogativas del Cuerpo Directivo del respectivo fondo.

En la operación de fondos concursales han venido surgiendo instrumentos que, en conjunto, hacen operativos los principios señalados antes.

- **La inclusión** se logra por medio de la convocatoria pública abierta y por la libre concurrencia de proponentes de proyectos.
- **El equilibrio** se logra con la aplicación igual de los términos de referencia a cada documento de proyecto.

- **La sinergia** se logra con el requisito de que los proponentes concurren en forma asociada.
- **La transparencia y el rigor técnico** se logran a través de los paneles interdisciplinarios de profesionales (Estos son equipos ad hoc, contratados temporalmente para calificar y priorizar los proyectos).

Los evaluadores actúan con carácter de profesionales independientes y autónomos. Los nombres se extraen de un Banco de expertos conformado por los profesionales independientes que decidan colaborar con la entidad que sea Operador de la Convocatoria.

En la composición de los paneles de expertos se hace énfasis en la competencia técnica de estos profesionales con respecto a los proyectos que van a calificar, en su conocimiento de las regiones a las que se refieren los proyectos, en su composición interdisciplinaria pertinente a la naturaleza de los proyectos, y en que sus conceptos técnicos sobre los proyectos sean emitidos por consenso de los integrantes del respectivo panel) que califican y priorizan los proyectos en competencia por los recursos del fondo. La transparencia y rigor técnico son enfatizados, además, durante la calificación del mérito de los proyectos; y, posteriormente, durante su monitoreo, evaluación y seguimiento.

Además de los instrumentos que se acaban de mencionar y que tienen que ver con el concepto mismo de fondo concursal, existen

otros de carácter gerencial, cuyo diseño, establecimiento y operación desde el comienzo de las operaciones han demostrado ser críticos en el éxito de los fondos. Entre éstos son de importancia la construcción de una línea base para medir los avances e impactos del fondo, los sistemas de información gerencial (comprendidos en ellos los de monitoreo, evaluación y seguimiento) y la publicación de un manual operativo que se distribuya ampliamente entre los actores pertinentes.

Es de señalar aquí que, en sí mismo, el documento de proyecto es un instrumento de concertación y compromiso de diferentes sectores. En el mismo se trata de definir cómo van a ocurrir las articulaciones, por ejemplo, entre los actores productivos y diferentes organizaciones y programas regionales y locales, públicos y privadas.

3.9 FACTORES CLAVE EN LA OPERACIÓN DE CONVOCATORIAS

Entre los factores que han demostrado contribuir a la efectividad de la operación de fondos concursales están:

- a) Convocatorias transparentes, públicas y abiertas, orientadas desde la demanda,
- b) Libre concurrencia de proponentes,
- c) Evaluación por paneles interdisciplinarios de expertos en todos los momentos del ciclo de los proyectos desde la de viabilidad y priorización (evaluación ex ante), la de monitoreo y ajuste (seguimiento durante la ejecución de las obras y operación de la infraestructura en función de los planes productivos) así como

las evaluaciones de resultados, impactos y externalidades (ex post); y

e) operación de la convocatoria por una Unidad Ejecutora de dedicación exclusiva.

En una Unidad Ejecutora con capacidad de operación eficaz se requieren aportes técnicos complementarios de profesionales de diversas disciplinas. Las más obvias se refieren a la naturaleza misma de las iniciativas a apoyar a través del Fondo.

A manera solamente ilustrativa, en cuanto a los planes productivos en el desarrollo del sector agropecuario usualmente se trata de ingenieros agrónomos, ingenieros agrícolas, médicos veterinarios, zootecnistas, ingenieros forestales, economistas, biólogos entre otros campos del saber.

En materia de adecuación de tierras, son relevantes numerosos profesionales, tales como climatólogos, hidrólogos, edafólogos, geotecnistas, geomorfólogos, hidrogeólogos, ingenieros hidráulicos, ingenieros civiles, ingenieros agrícolas, topógrafos, ingenieros ambientales, ingenieros eléctricos, entre otros.

Menos visibles pero también determinantes de la eficacia, son los profesionales que tienen que ver con el manejo de recursos financieros en un marco jurídico determinado: estas son también acciones de cooperación técnica con aportes significativos de profesionales como administradores, abogados, analistas financieros, contadores y especialistas en manejo y protección documental.

La evaluación se entiende como un conjunto de procesos de aprendizaje en los cuales se forman juicios sobre la viabilidad de las propuestas contenidas en un documento de proyecto (evaluación ex ante), se detectan desviaciones del proyecto con respecto a su diseño (monitoreo), se introducen modificaciones al diseño en busca de mejorar la probabilidad de logro de su finalidad (seguimiento), se verifica el logro de los resultados y/o productos esperados del proyecto y se determinan las evidencias de sus impactos.

Para realizar estos tipos de evaluación, se deberá establecer previamente un referente fundamental denominado **Línea base**, el cual describe de forma cualitativa o cuantitativa el estado de la situación al comienzo del proyecto.

Para efectos de evaluaciones, a lo largo del tiempo éstas proporcionan indicadores contra los cuales comparar los resultados de un proyecto. Así se tienen tres grandes tipos de evaluación de proyectos:

- **Evaluación ex ante** en ella se determina la viabilidad del proyecto. Se refiere a un proceso de calificación resultado del análisis efectuado a partir de la información de alternativas de proyectos. Es importante definir las reglas del juego (términos de referencia) y los actores (quiénes califican y quiénes toman decisiones con base en esas calificaciones).

- **Evaluación en marcha**, con dos subtipos:
 - Monitoreo, el cual busca verificar desviaciones con respecto al diseño del proyecto.
 - Seguimiento, en el cual se realizan modificaciones y ajustes al diseño para mejorar la probabilidad de éxito en el logro de la finalidad.

- **Evaluación ex post**, con dos subtipos:
 - Evaluación de resultados y productos, en la que se determina el cumplimiento de la finalidad para su aceptación institucional, liquidación y cierre del proyecto.
 - Evaluación de impactos, en la que se estudian las consecuencias de los resultados y productos en términos de la finalidad del proyecto. En la evaluación de impacto también se exploran externalidades positivas o negativas del proyecto y, a su vez, en las externalidades se identifican consecuencias no buscadas ni anticipadas en el escenario micro y más allá de los límites del proyecto. Estas últimas están relacionadas con conceptos más amplios, tales como los denominados efectos de desborde o spill over.

En los procesos de evaluación se tienen en cuenta algunos criterios y énfasis institucionales como la pertinencia, la cobertura y la efectividad (eficacia y eficiencia) de los proyectos. Las evaluaciones

se pueden elaborar por expertos externos o por el personal vinculado con el proyecto y se pueden desarrollar en forma individual o colegiada interdisciplinaria. Estas características están relacionadas con los ideales de objetividad y transparencia que se busca en los procesos de evaluación.

A pesar de tratarse de juicios, se espera que las evaluaciones se hagan con tanta objetividad como sea posible; para esto, se necesita que las evaluaciones estén basadas en hechos, cuya observación y verificación se presente en forma de datos.

Un aspecto crítico en los procesos de evaluación consiste en que la formación de juicios está enraizada en los valores de los individuos y en las particulares formas de interpretación de cada persona. Esto implica que frente a un mismo hecho objetivo y documentado, distintas personas se pueden formar juicios (evaluaciones) diferentes.

Por ejemplo, si se construye una nueva carretera en una zona frontera agrícola, ésta es un hecho objetivo, concreto, visible, verificable, medible y caracterizable. Al interpretar los hechos, puede ocurrir que algunas personas evalúen dicha carretera como desastrosa (porque incrementa la colonización, fragmenta el hábitat de la fauna silvestre, aumenta la contaminación u otras valoraciones negativas), mientras que otros la evaluarán como excelente (porque permite llevar los productos a los mercados, porque ahora pasarán por allí buses y será más fácil trasladarse a otros sitios u otras consideraciones).

Un avance actual hacia la solución de estas dificultades consiste en aceptar que es menos subjetiva la validación realizada por consenso entre colegas competentes mediante la aplicación de reglas del juego basadas en principios de transparencia y participación. Estos enfoques hallaron sustento, especialmente, en los planteamientos del historiador de la ciencia Thomas Kuhn²⁸

El proceso subyacente en la validación por consenso es conocido con el nombre de intersubjetividad. En estas aproximaciones al problema de la subjetividad, los principios de transparencia y participación se hacen operativos a través de evaluaciones colegiadas interdisciplinarias en las que se aplican reglas de juego preestablecidas y compartidas por los evaluadores, al adoptar términos de referencia determinados para la evaluación.

Según distintos criterios, la evaluación se puede clasificar de diversos modos. Metodológicamente, la evaluación se puede clasificar en cualitativa y cuantitativa y, temporalmente, se cataloga como ex ante en marcha y ex post. La operación que conlleva el cumplimiento de la finalidad con respecto a proyectos se conceptualiza aquí en cuatro etapas articuladas entre sí pero cada una con sus características específicas:

²⁸ Kuhn, T., 1980. La Estructura de las Revoluciones Científicas. Fondo de Cultura Económica. México, México D.

- **Etapa I:** convocatoria. Comprende todas las actividades de pre inversión que se realizan desde la planificación de la convocatoria hasta suscribir los acuerdos de financiamiento.
- **Etapa II:** ejecución de la inversión en infraestructura. Corresponde a la construcción y, o, rehabilitación de las obras, adquisición e instalación de los equipos
- **Etapa III:** operación de la infraestructura en función de los respectivos planes.
- **Etapa IV:** evaluación de impactos y externalidades

Para mayor claridad en Antes de seguir adelante, se requiere entender los roles (diferenciados y mutuamente complementarios) del Ministerio y del IICA; los cuales se presentan en el Anexo N°1 de este documento.

3.10 CICLO DEL PROYECTO

Los proyectos, entendidos como una secuencia de actividades relacionadas entre sí destinadas a lograr un objetivo, en un tiempo determinado, y contando con un conjunto definido de recursos, desde su inicio tienen un proceso bastante bien determinado, generalmente llamado **CICLO DEL PROYECTO,**

Independientemente del tema a que se refieran, a la duración del proceso y a los actores que intervienen en el mismo.

El ciclo del proyecto puede estructurarse en 6 etapas que son:

1. La programación
2. La identificación
3. El diseño
4. La financiación
5. La ejecución
6. La evaluación.

3.10.1 PROGRAMACIÓN

Es el comienzo del ciclo, aquí se definen los grandes objetivos que se pretenden alcanzar con el proyecto, se dan los grandes lineamientos, se define el espacio en el que se ha de re intervenir, se establecen los tiempos, en línea general.

Se definen los principales actores del proceso, principalmente el ejecutor, los beneficiarios finales, y los actores institucionales.

3.10.2 IDENTIFICACIÓN

Se elabora la "pre factibilidad" enfocando entre otros los siguientes aspectos:

- Pre factibilidad técnica
- Pre factibilidad económica
- Pre factibilidad legal
- Pre factibilidad ambiental

En esta fase se definen también los eventuales estudios suplementarios que deben ejecutarse antes de pasar a la fase de "Factibilidad".

Se elaboran varias soluciones posibles para resolver la problemática planteada, determinando sus costos estimados.

3.10.3 INSTRUCCIÓN

Se examinan todos los aspectos importantes del proyecto. Ya la definición de la solución es mucho más detallada y precisa. Se ajusta el Marco Lógico con la participación de los beneficiarios.

La pertinencia de la idea de proyecto en cuanto a los problemas, y su factibilidad suelen ser cuestiones claves para estudiar y definir.

Los costos de la intervención se definen con una precisión de más o menos el 20 %.

3.10.4 FINANCIACIÓN

El ejecutor del proyecto, o el beneficiario presentan su proyecto a una o más entidades que potencialmente podrían estar interesadas en el proyecto.

Unas veces que se logran el acuerdo, el financiador y el beneficiario del proyecto firman un convenio formal que estipula los arreglos financieros esenciales para la ejecución.

3.10.5 EJECUCIÓN

El ejecutor del proyecto utiliza los fondos puestos a disposición por el Financiador y los suyos propios para implementar en forma directa o a través de la contratación de empresas especializadas el proyecto. Esta fase suele implicar contratos de estudios, de asistencia técnica, de servicios o de suministros.

Se monitorea el avance real del proyecto para que se pueda adaptar el proyecto a los cambios contextuales.

3.10.6 EVALUACIÓN

La evaluación consiste en el análisis de los resultados obtenidos a través de la implementación del proyecto. Utilizando los indicadores objetivamente medibles establecidos en el Marco Lógico se determina si los objetivos específicos y el objetivo general han sido alcanzados totalmente o parcialmente. Se determina la pertinencia, el impacto del proyecto, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del proyecto con la finalidad de hacer, si fueran necesarios los ajustes necesarios.

Las evaluaciones pueden ser:

1. De medio término.
2. Durante la ejecución del proyecto.
3. Al final de la implementación del proyecto.
4. Un tiempo después de que el proyecto está operando (“evaluaciones ExPost”)

Deberán estas evaluaciones se podrán formular recomendaciones y conclusiones para integrar en la planificación y la ejecución de proyectos comparables en el futuro.



FIGURA 2 Ciclo de proyectos

Fuente: Boletín del IICA —El CReA en Acción- Año 5, No. 1, Fascículo Técnico No. 32, Abril, 2001, Lima, Perú

4. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE UN FONDO CONCURSAL PARA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A INICIATIVAS PRIVADAS

4.1 PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACION DESARROLLADOS EN EL MARCO DE LOS FONDOS CONCURSALES

A través de la aplicación sistemática de los fondos concursales, se desarrollaron tres convocatorias, con las cuales se lograron resultados sin antecedente alguno en Colombia, en cuanto a cobertura tanto en área intervenida 88975.85 hectáreas, como en población beneficiada 26742 familias, en un espacio temporal menor de 3 años Realizando una asignación de recursos por mérito competitivo como línea de política de de \$ 229.838 millones de pesos como se puede apreciar detalladamente en el siguiente cuadro:

CONVOCATORIA	VALOR	Nº DE PROYECTOS	% APOYO	ÁREA BENEFICIADA (Hectáreas)	FAMILIAS BENEFICIADAS
2007	\$ 44.302.667.286,00	116	76%	15626.81	6756
I - 2008	\$ 88.989.702.601,00	156	74%	34785.35	4572
II - 2008	\$ 96.545.758.051,00	96	75%	38564	14414
TOTAL	\$ 229.838.127.938,00	368,00	75%	38564	25742

Cuadro 1. Cobertura de las diferentes convocatorias.

Fuente: El autor

Con el fin de ser más precisos se muestra a continuación la distribución de los valores mencionados, tanto de área, beneficiarios y recursos, por cada uno de los Departamento que resultaron favorecidos una vez

surtidos los procesos descritos en el desarrollo de este documento y sus anexos, en cuanto a la metodología de asignación de los recursos públicos a iniciativas privadas, así las cosas, tenemos que:

DEPARTAMENTO	VALOR	Nº PROYECTOS	ÁREA BENEFICIADA (Hectáreas)	FAMILIAS BENEFICIADAS	% APOYO
Antioquia	\$ 13.812.643.012,00	26	1.904	79	69%
Atlántico	\$ 4.868.023.465,00	7	3341	610	79%
Bolívar	\$ 2.929.564.051,00	2	456	54	80%
Boyacá	\$ 23.580.230.672,00	29	8.697	6.603	78%
Casanare	\$ 400.000.000,00	1	60	1	80%
Cauca	\$ 5.681.142.154,00	23	1.791	469	77%
Cesar	\$ 12.589.562.361,00	25	2.029	42	70%
Córdoba	\$ 6.006.568.223,00	13	969	49	75%
Cundinamarca	\$ 7.446.175.593,00	10	1.099	1.063	76%
Huila	\$ 13.719.257.105,00	17	5.481	916	76%
La Guajira	\$ 8.096.950.496,00	16	1.214	75	75%
Magdalena	\$ 25.675.762.318,00	48	4.564	169	78%
Meta	\$ 2.946.591.781,00	4	1.091	16	68%
Nariño	\$ 37.842.195.858,00	27	4.269	3.587	76%
Norte de Santander	\$ 19.715.669.745,00	28	2.719	1.735	77%
Quindío	\$ 145.327.187,00	1	44	22	79%
Risaralda	\$ 160.702.103,00	3	302	87	69%
Santander	\$ 10.584.315.809,00	15	1.460	672	73%
Sucre	\$ 531.199.832,00	2	80	31	72%
Tolima	\$ 13.643.439.603,00	21	24.060	8.380	74%
Valle del Cauca	\$ 19.462.806.569,00	50	11.052	889	71%
TOTAL	\$ 229.838.127.937,00	368,00	76.682,00	25.549,00	75%

Cuadro 2. Distribuciones por departamento con respecto a beneficiarios, hectáreas, número de proyectos, porcentajes de ejecución, valor total y porcentaje de apoyo promedio del MADR en los 368 proyectos.

Fuente: El autor

Del cuadro anterior cabe destacar los siguientes elementos:

- a) El 26.6 % de los proyectos están ubicados en los departamentos del Valle del Cauca y Magdalena;
- b) El 38 % del valor total de inversión corresponde a Nariño, Magdalena y Boyacá;
- c) El 58.6 % de los beneficiarios están ubicados en Nariño, Tolima y Boyacá;
- d) El 57.1 % del área se encuentra en el Tolima, Nariño, Valle y Boyacá.

De acuerdo con la información disponible en la base de datos de la Unidad Ejecutora, ajustada con la aportada al cierre de la operación del 31 de marzo de 2011, el cumplimiento de las metas muestra un estado avanzado, ya que el 98 % de los proyectos se encuentra terminado.

Producto de la inversión se pudo constatar mediante las visitas realizadas y la información suministrada por el IICA – Colombia, que la infraestructura construida o rehabilitada está siendo utilizada en función del cumplimiento de su objetivo, Riego y, o Drenaje, en un 100% de los casos.

Como resultado de una excelente operación de los mismos el 30% han logrado regar más del área inicialmente propuesta; No obstante el 3.8% aún no están usando la infraestructura en un 100%, por cuanto se manifiestan se requiere mayor capacitación en cuanto a la administración de las obras en un 2.5% y no se cuenta con un plan productivo en el 1.3% restante.

Dado la importancia del agua como uno de los principales insumos para el desarrollo de la agricultura, una vez finalizadas las inversiones se pudo constatar a través de visitas e información del IICA – Colombia, que las áreas intervenidas, con la infraestructura propuesta en las unidades de proyecto, han ejecutado los planes productivos presentados en sus documentos de propuesta, contribuyendo a la economía nacional, la seguridad alimentaria y cumpliendo el objetivo de las convocatorias en cuanto a mejoramiento de la competitividad del sector rural:

CULTIVO	No. PROYECTOS	PORCENTAJE
PALMA AFRICANA	79	28,70%
GANADERIA	73	26,50%
CAÑA	57	20,70%
HORTALIZAS	56	20,40%
FRUTALES	38	13,80%
CACAO	29	10,50%
BANANO	27	9,80%
PLATANO	25	9,10%
PAPA	21	7,60%
CAFÉ	20	7,30%
FRIJOL	19	6,90%
ARROZ	18	6,50%
MAIZ	17	6,20%
ARVEJA	9	3%
TABACO	5	1,80%
ARRACACHA	3	1,10%
CAUCHO	3	1,10%
FLORES	3	1,10%
YUCA	2	0,70%
TRIGO	2	0,70%
ALGODÓN	1	0,40%

SORGO	1	0,40%
JATROPHA	1	0,40%

Cuadro 3. Situación de los planes productivos y uso de la infraestructura construida o rehabilitada, por Sistema Productivo.

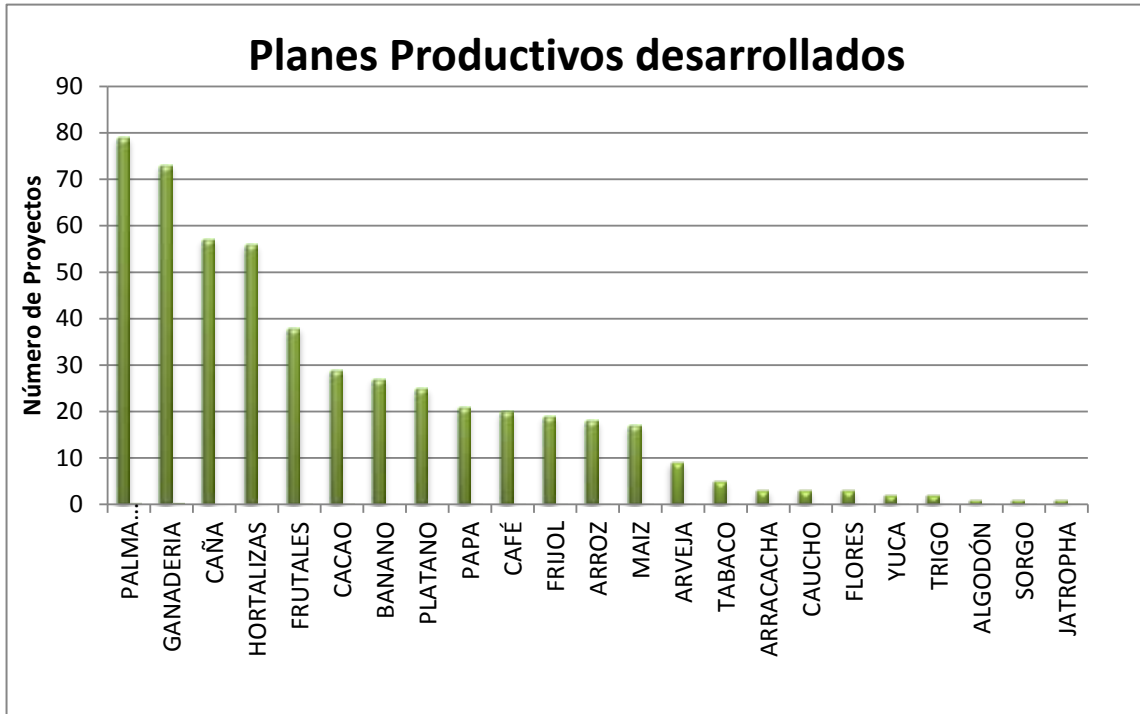


FIGURA 3 Planes productivos desarrollados por la inversión realizada

Fuente: El Autor

4.2 ANÁLISIS DOFA

Teniendo en cuenta toda la información anteriormente presentada el análisis estratégico realizado sobre la ejecución de las convocatorias de riego y drenaje mediante el instrumento de Fondo concursal,

muestra que a pesar de haber transcurrido más de 4 años 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.

4.2.1 DEBILIDADES²⁹

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

- 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 largo 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.
- En Colombia 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

²⁹ 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.

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.

- La pre inversión 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 pre inversión 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- Falta un Balance entre el Enfoque Tecnológico y el Empresarial. 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 comercialización que posibilitarán la sostenibilidad futura del proyecto en su etapa empresarial.

4.2.2 OPORTUNIDADES

- Aumenta la efectividad de la inversión al dirigir los recursos por mérito a los proponentes más productivos (mejora la calidad y responsabilidad de la inversión).
- Aumenta la eficiencia de la inversión al reducir costos vía competencia y al cofinanciar proyectos, evita duplicación de esfuerzo, por mayor información sobre ubicación de recursos; baja utilización de infraestructura proporcionando los recursos operativos.
- Promueve la identificación y el consenso sobre prioridades nacionales en desarrollo económico agropecuario
- Aumenta la flexibilidad para concentrarse en nuevos problemas prioritarios nacionales o regionales que aparecen.
- Mayor diversificación de fondos involucrando a científicos provenientes de otras organizaciones diferentes de las organizaciones tradicionales, promueve el "sistema" de fondos competitivos.

- El proceso de revisiones de mérito proporciona retroalimentación de los especialistas a las propuestas de y objetividad de los procesos competitivos.
- Promueve un sistema de inversión nacional orientado hacia metas y hacia la demanda.
- Fortalece las relaciones entre organizaciones de investigación y de extensión, la producción agrícola y las políticas agrícolas.
- Fortalece las relaciones entre las organizaciones de investigación públicas y privadas nacionales, regionales e internacionales y promueve la difusión
- Puede movilizar fondos adicionales.
- Induce al cambio institucional en el sistema de la innovación nacional.

4.2.3 FORTALEZAS

- 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.

- 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).
- 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.

- 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.
- 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.

4.2.4 AMENAZAS

- En Colombia, 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. Lo que 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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 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.

4.3 POBLACIÓN OBJETIVO

Para las convocatorias realizadas y las cuales son objeto del presente análisis estratégico se tuvieron los siguientes resultados de acuerdo al tipo de beneficiario definido por FINAGRO³⁰:

Conv.	Categoría	Valor	Hectáreas	Familias
2007	GRANDE	\$ 16.033.689.526,00	2640,44	33
2007	MEDIANO	\$ 6.355.611.453,00	4098,1	109
2007	PEQUEÑO	\$ 21.845.235.069,00	8888,27	6614
2008-1	GRANDE	\$ 38.004.061.053,59	13796,61	100
2008-1	MEDIANO	\$ 7.897.032.269,99	10954,44	179
2008-1	PEQUEÑO	\$ 22.794.233.611,47	10.034	4293
2008-2	GRANDE	\$ 3.146.223.959,00	1795	15

³⁰ **MANUAL DE SERVICIOS – FINAGRO:**

Pequeño Productor

Es toda persona cuyos activos totales no superen \$46'094.400 incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.

Mediano Productor

Es toda persona natural o jurídica no comprendida en las anteriores calificaciones y cuyos activos totales según balance comercial aceptado por el intermediario financiero sean inferiores o iguales a 10.000 smlmv, es decir \$4'080.000.000

Gran productor

Es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, sean superiores a 10.000 smlmv, es decir \$4'080.000.000

2008-2	MEDIANO	\$ 6.461.936.858,00	2318	154
2008-2	PEQUEÑO	\$ 64.551.825.627,00	34451	15245
GRANDE		\$ 57.183.974.538,59	18.232	148
MEDIANO		\$ 20.714.580.580,99	17.371	442
PEQUEÑO		\$ 109.191.294.307,47	53.373	26.152
TOTAL		\$ 187.089.849.427,05	88.976	26.742

Cuadro 4. Segmentación de la inversión por tipo de beneficiario

Fuente: El Autor

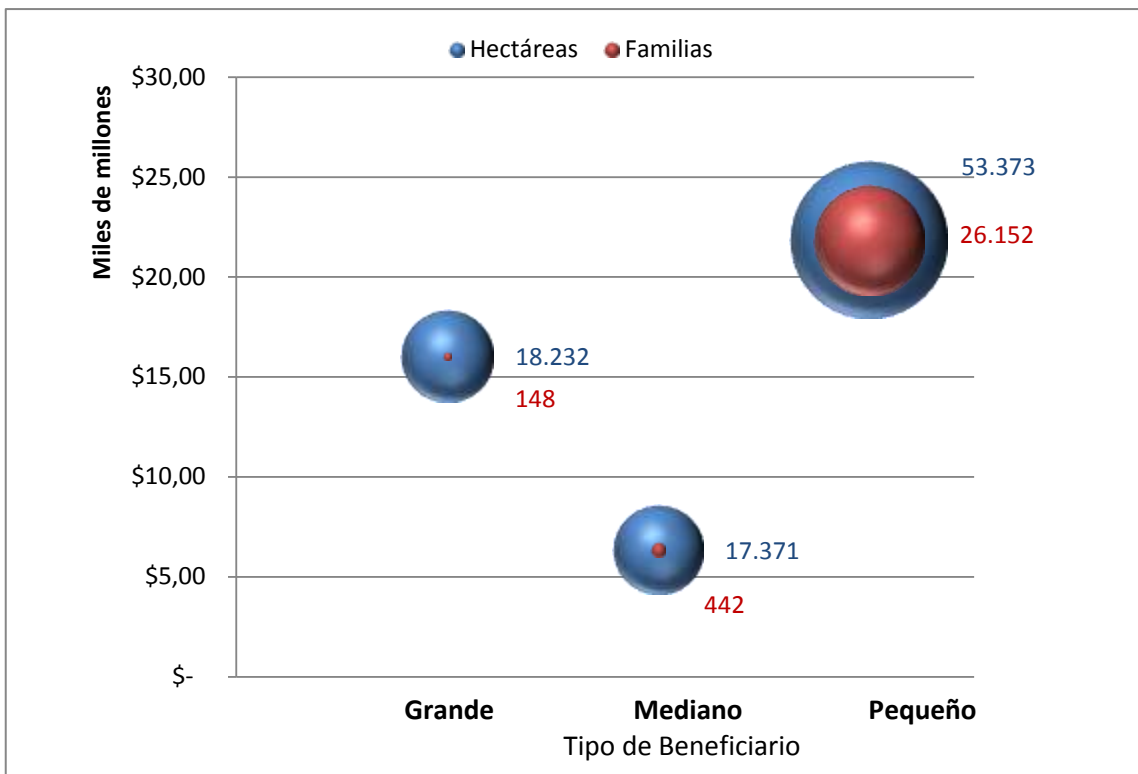


FIGURA 4 Resultados de hectáreas y familias por tipo de beneficiario en la convocatoria 2007.

FUENTE: El Autor

Con lo cual es evidente la tendencia de la inversión hacia los pequeños productores, producto de la parametrización en la segmentación de mercados y la línea política definida.

4.4. BENCHMARKING

4.4.1 COMPARATIVO DE INTERVENCION

El siguiente cuadro muestra un comparativo entre lo realizado en política de riego y drenaje en 70 años por diferentes instituciones, frente a los exitosos resultados de las convocatorias de riego y drenaje Operadas por el IICA Colombia entre los años 2007 a 2008.

DEPARTAMENTO	ÁREA INTERVENIDA CON RIEGO Y DRENAJE AÑOS 1936 AL 2006		ÁREA INTERVENIDA RIEGO Y DRENAJE POR EL IICA-PROGRAMA CON AÑOS 2007 AL 2008	
	ÁREA BENEFICIADA (Ha)	FAMILIAS BENEFICIADAS	ÁREA BENEFICIADA (Ha)	FAMILIAS BENEFICIADAS
Antioquia	3788	1615	1.904	79
Atlántico	36.306	3.533	3.351	610
Bolívar	20.315	2.413	456	54
Boyacá	19.679	9.654	8.658	7.622
Caldas	550	288		
Casanare	523	469	60	1
Cauca	3.055	2.690	1.791	469
Cesar	1.124	476	2.029	42
Córdoba	58.323	1.319	969	49
Cundinamarca	43.804	11.164	1.099	1.063
Guajira	1.008	367	1.213	75
Huila	12.172	1.910	5.480	916
Magdalena	40.447	2.242	4.564	169
Meta	816	363	1.091	16
Nte. De Santander	19.749	2.826	2.719	1.735
Nariño	3.679	3.555	4.268	3.587
Risaralda	644	344	302	87

Putumayo	9.313	3.821		
Santander	12.469	829	1.014	400
Sucre	3.112	1.084	50	1
Tolima	107.289	3.956	24.060	8.380
Valle	47.096	25.330	11.052	889
TOTAL	445.261	80.248	76.130	26.244

Cuadro 5. Comparativo de Intervención

Fuente: El autor

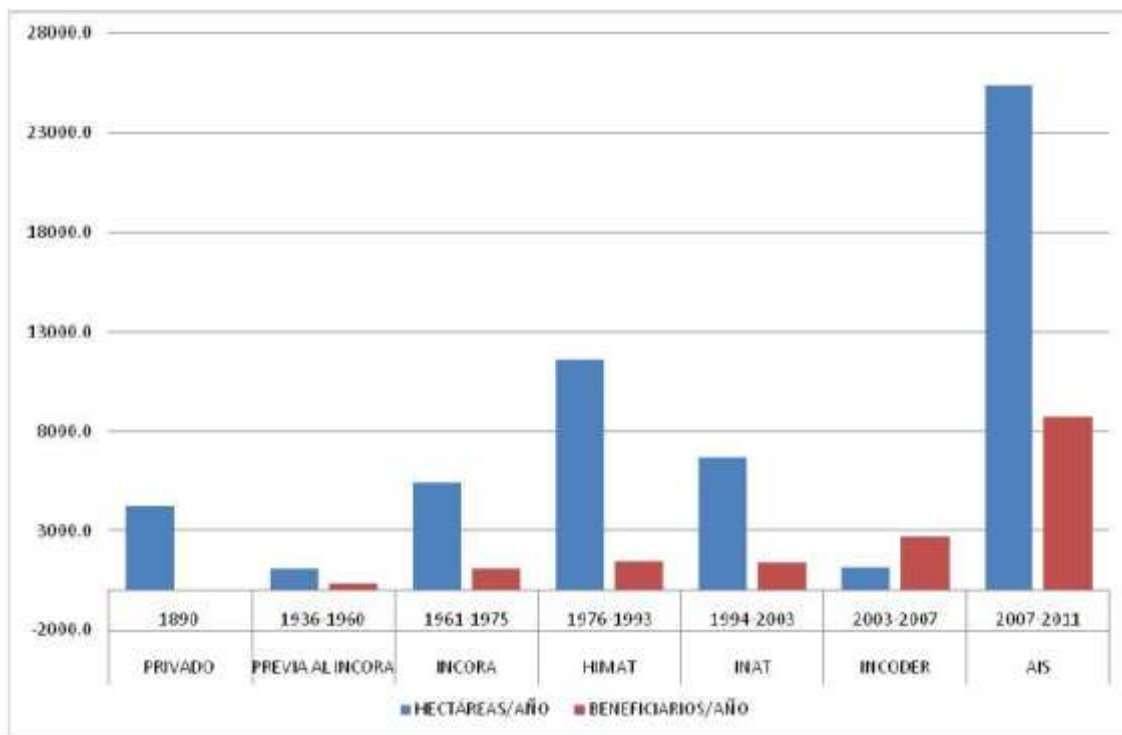


FIGURA 5 Estado comparativo de hectáreas y beneficiarios de las inversiones públicas en iniciativas privadas por año

Fuente: El autor

Con lo cual podemos observar la evidente diferencia en la eficiencia y eficacia de la asignación de recursos por el sistema de fondos competitivos pues entre los años 2007 a 2009, la intervención de las convocatorias de

riego y drenaje operadas por el IICA, lograron rendimientos promedio de 25.377 ha/año y 8.748 familias beneficiadas/año, frente a la gestión adelantada entre 1936 al 2006 que arroja resultados promedio de 6.360 ha/año y 1.146 familias beneficiadas/año.

4.4.2 COMPARATIVO DE OPERACIÓN

Así las cosas en el siguiente cuadro comparativo se pueden evidenciar claras diferencias que presentan los fondos competitivos como ventaja competitiva para la asignación de recursos públicos a iniciativas privada, frente al sistema de asignación clásico por política pública directa.

Se puede evidenciar los logros obtenidos durante un periodo de 70 años comparado con el obtenido con la ejecución de las convocatorias de Riego y Drenaje de PROGRAMA en 3 años.

ETAPA	INAT ³¹	PROGRAMA ³²
IDENTIFICACIÓN	USUARIOS: Solicitud por escrito a la dirección del INAT, esta solicitud debe incluir entre otros el problema, que afecte la	PROPONENTE: Identifica que posee recursos productivos y manifiesta las necesidades del recurso del agua para la

³¹ INAT, Participación y responsabilidad de los organismos ejecutores y de los usuarios en las etapas de un proyecto de adecuación de tierras. Colección de estrategias para la organización y gestión colectiva de los distritos. Manuela Numero 3.

³² Esta participación fue tomada a partir de los Términos de Referencia de la Convocatoria Pública de Riego y drenaje y adaptada a las etapas ejecutadas anteriormente con el INAT.

	<p>producción, el interés de la comunidad y una breve descripción de las posibles fuentes de agua, área a irrigar y familias interesadas.</p> <p>ORGANISMO EJECUTOR Y USUARIOS: Realizar visitas de reconocimiento del área del proyecto y determinar las condiciones técnicas, económicas y sociales mínimas requeridas.</p>	<p>producción.</p> <p>- Teniendo en cuenta que el sistema distributivo del agua es restrictivo, decide competir a través de un proyecto por los recursos del estado para construir un sistema de riego.</p>
<p>PRE FACTIBILIDAD</p>	<p>ORGANISMO EJECUTOR Y USUARIOS: contratar o ejecutar directamente el estudio, profundizando entre otros los siguientes</p>	<p>PROPONENTE: Analiza su iniciativa y decide contratar los estudios para darle factibilidad a su proyecto.</p> <p>- Se motiva por los recursos que subsidia el</p>

	<p>aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delimitación del área. - Condiciones del suelo y vegetación. - Características climáticas - Tipo de cultivos y su rentabilidad y mercados. - Plan agropecuario de ingeniería, de organización, de manejo ambiental. - Evaluación del proyecto - Contratar o ejecutar directamente la interventoría del estudio. - Aplicar preliminarmente los criterios de elegibilidad. - Evaluación de alternativas de proyecto: Economía, análisis financiero, requerimientos 	<p>Gobierno, para mejorar su productividad, por lo tanto analiza su costo de oportunidad de arriesgar sus propios recursos para participar en la Convocatoria.</p>
--	---	--

		financieros de proyecto.
DIVULGACIÓN Y PROMOCIÓN	ORGANISMO EJECUTOR Y USUARIOS: - Presentar el proyecto a la comunidad y obtener su compromiso con la formulación del mismo. - Firma de Acta de compromiso. - tramitar financiación de estudio - Tramitar documento de personería Jurídica.	IICA: Abre la Convocatoria, y comienza la fase de acompañamiento a las iniciativas presentadas. - Publica los Términos de Referencia - Mantiene canales de comunicación con los proponentes que manifiestan estas iniciativas a través de los regionales, y personal del IICA. PROPONENTE: Conoce los Términos de referencia, periodos, plazos y requisitos necesarios para la participación.
FACTIBILIDAD	ORGANISMO EJECUTOR Y USUARIOS: Contratar o ejecutar directamente el estudio,	- PROPONENTE: Contrata la firma consultora para que realizare las obras de construcción, ya que

	<p>profundizando los aspectos descritos en la etapa de pre factibilidad para determinar la viabilidad de adelantar los diseños, incluyendo las variables ambientales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar, decidir, asumir compromisos - Tramitar financiación del estudio - Contratar o ejecutar directamente la interventoría del proyecto. - Presentar el proyecto a la comunidad y obtener su compromiso con el diseño del mismo. - Suministrar información. - Constituirse en Asociación de Usuarios. - Autorizar la contratación al 	<p>conoce las reglas de juego.</p> <ul style="list-style-type: none"> - IICA: Responde financieramente por los Gastos elegibles (Estudios y diseños, etc.) definidos en los Términos de Referencia al momento de desembolsos de los pagos, después de haber sido suscrito el acuerdo de financiamiento (Etapas posteriores).
--	--	--

	<p>organismo ejecutor para desarrollar la siguiente etapa del proyecto, a través del Acta de Compromiso.</p> <p>USUARIOS: Comprometerse a pagar un porcentaje del Costo del estudio como parte de la cuota de recuperación de inversiones del proyecto, si este se ejecuta.</p> <p>-</p> <p>FONAT: Cofinanciar o financiar el costo del estudio si el proyecto se ejecuta.</p>	
<p>DISEÑO</p>	<p>- CONSUTAT: Aprobar la ejecución del diseño y uso de los recursos del FONAT a solicitud del organismo ejecutor.</p> <p>- ORGANISMO EJECUTOR Y</p>	<p>- PROPONENTE: La firma consultora contratada por el proponente finaliza la formulación del proyecto.</p> <p>- Prepara los demás</p>

	<p>USUARIOS:</p> <p>Determinar el porcentaje de recuperación de inversiones que debe reintegrar cada Distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar directamente o contratar los diseños con previa aprobación de los usuarios. - Actualizar la evaluación del proyecto con base en el diseño. - Aplicar el manual de normas técnicas. - Dar información Capacitación, asesoría y hacer los trámites legales necesarios. - Señalar las cuotas de recuperación de inversiones a cargo de cada beneficiario, teniendo en cuenta las directrices del CONSUAT. 	<p>documentos jurídicos y técnicos necesarios para presentar a la Convocatoria según solicite los Términos de Referencia.</p>
--	---	---

	<p>COMITÉ TÉCNICO DE ASOCIACION DE USUARIOS: Participar en la evaluación sobre los diseños y presupuestos de inversión.</p> <p>- USUARIOS: Suscribir Acta final de compromiso de ejecución del proyecto y pago de cuotas de recuperación.</p> <p>- FONAT: Cofinanciar el costo del diseño y hacer seguimiento de la ejecución del crédito.</p>	
<p>EVALUACIÓN</p>	<p>- La evaluación del proyecto de adecuación de tierras aquí se encuentra implícita en la etapa anterior.</p>	<p>PROPONENTES:</p> <p>Participar en la visita de la interventora.</p> <p>- Firmar el acuerdo de financiamiento para comenzar con la etapa de construcción.</p> <p>- IICA: Cierre de la Convocatoria pública.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de filtro operativo para revisión de requisitos mínimos de los proyectos. - Evaluación de los proyectos. - Publicación de los Proyectos elegibles según su calificación. - Contratar la firma interventora. - Realizara una visita de verificación al terreno de cada uno de los proyectos elegibles, a la que concurrirá el interventor designado por el IICA. - Verificar las condiciones de los beneficiarios de los predios cuyo subsidio fue aprobado. - Elaborar el documento denominado informe de viabilidad del proyecto,
--	--	--

		<p>que corresponderá a la primera</p> <p>visita de la interventoría.</p> <p>- Tramitar el acuerdo de financiamiento entre el proponente y el IICA.</p>
CONSTRUCCIÓN	<p>- CONSUAAT: Aprobar la ejecución de las obras y el uso de los recursos del FONAT a solicitud del Organismo.</p> <p>- ORGANISMO EJECUTOR: Ejecutar la construcción de las obras.</p> <p>- Dar capacitación, Asistencia técnica, transferencia de tecnología, etc.</p> <p>- Contratar interventora para la construcción.</p> <p>- Aplicar el manual de normas técnicas para la</p>	<p>IICA: - Pago del apoyo económico desembolsados en 3 pagos según las metas físicas de la ejecución de las obras a través del informe de validez de la interventoría.</p> <p>- Realiza comité de modificaciones en caso que la ejecución del proyecto solicite una situación diferente a la planteada inicialmente que amerite la necesidad de de nuevos gastos.</p>

	<p>construcción e interventoría.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tramitar la financiación de la ejecución de obras. - COMITÉ TÉCNICO Y ASOCIACIÓN DE USUARIOS: Participar en la evaluación y escogencia de propuestas para la construcción de obras. - ASOCIACIÓN DE USUARIOS: Elegir el organismo ejecutor. - Velar por la correcta ejecución de las obras y recursos. - Participar activamente en la capacitación para asumir la administración del Distrito. - Cofinanciar el costo de las obras dependiendo de la 	<p>- PROPONENTE:</p> <p>Presentara junto con la propuesta una descripción del equipo de trabajo que efectivamente ejecutara el proyecto (empresa, firma, grupo de profesionales, etc.) Según solicite los Términos de Referencia.</p>
--	--	--

	<p>modalidad de construcción y hacer seguimiento de la ejecución del crédito.</p>	
<p>OPERACIÓN Y ENTREGA EN ADMON</p>	<p>ORGANISMO EJECUTOR: Elaborar contrato de entrega y entregar el Distrito, por concertación de la Asociación de Usuarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expedir reglamento de dirección manejo y aprovechamiento del Distrito. - Capacitar a las asociaciones de Usuarios para que suman la administración, operación, y conservación de las obras y divulgar el reglamento de administración del distrito. - Recuperar 	<ul style="list-style-type: none"> - PROPONENTE: Pago de gastos, derechos e impuestos que impliquen perfeccionamiento y legalización del acuerdo de financiamiento. - Administrar, operar y mantener el Distrito una vez terminado, o cuando entre en funcionamiento parte del proyecto.

	<p>directamente, o a través de la tesorería municipal o mediante contrato con las asociaciones de Usuarios la cartera o mediante contrato con una firma particular.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ASOCIACION DE USUARIOS: Administrar, operar y mantener el Distrito una vez terminado, o cuando entre en funcionamiento parte del proyecto. - Capacitarse y concretar planes de entrega y post-entrega. - Pagar las tarifas básicas y de aprovechamiento. - Pagar las cuotas parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios. 	
--	--	--

	- CONSUAT: Aprobar las tarifas básicas y de aprovechamiento	
ENTREGA EN PROPIEDAD	- ORGANIISMO EJECUTOR: Entregar en propiedad a la asociación de Usuarios las obras y demás bienes al servicio del distrito. - USUARIOS: Concertar, recibir la propiedad de dichas obras y bienes, mediante escritura pública.	IICA: La entrega está condicionada de acuerdo a la operación y el cumplimiento del acuerdo de financiamiento donde finalmente se liquida el proyecto.

Cuadro 6. Comparativo de etapas de desarrollo

Fuente. El autor

4.4.3 COMPARATIVO DE COSTOS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA Y DE TRANSACCIÓN

CÁLCULOS INAT.

Todas las etapas del INAT descritas posteriormente provienen de los datos ofrecidos por dicho Instituto encontrados en los informes publicados donde fueron traídos a precios del 2007 en pesos colombianos para su análisis comparativo según cifras del IPC tomadas del DANE.

Identificación y pre factibilidad provienen del 10% de los gastos totales en pre inversión, funcionamiento, costos complementarios y administración regional. En estas etapas no fue posible considerar el costo por hectárea del proceso que la interpretan, por lo tanto se sobre entiende que el costo es mayor al que se describe.

En cambio factibilidad si presenta costo del proceso de la etapa \$ 322.288 más costo de transacción de \$303.711 que corresponde al mismo 10% de las etapas anteriores, para 305.531 hectáreas beneficiadas entre 1995 a 1998. El total de la etapa entonces es: \$626.000

El diseño presenta un costo mayor al de transacción anterior por \$607.422 que corresponde al 20% de los gastos descritos en las etapas anteriores esto se debe a que según las actividades que contempla esta etapa, mayor es el personal que requiere y gastos; y

un costo del proceso por hectárea de \$726.632. Para un total de \$1.334.054.

El costo de las obras en construcción que es la etapa en la que se desarrolla el objetivo de la política es de 11.407.260 por hectárea, como se dijo en un comienzo esto a valores del 2007.

Respecto a la etapa de operación y entrega en administración su cálculo es bastante complejo y limitado por lo tanto como en las primeras etapas, esta debe como mínimo contemplar el costo de transacción que corresponde al 50% de los gastos de funcionamiento, pre inversión, servicios complementarios, y administración regional por \$731.161. Además esta etapa clave en la ejecución de política, requiere el costo de la tarifa de agua que más o menos equivale al 4.5% del costo productivo³³, así como el costo de mano de obra que varía según el proyecto y el costo de mantenimiento de canales.

Para relacionar más o menos a cuanto equivalen estos costos, según el Banco agrario la tarifa del agua para el costo productivo del arroz es de \$235.000 y el costo de mano de obra para riego es de \$202.560 sin contar el costo de mantenimiento. Así se podría establecer aproximadamente que el costo total de esta etapa se contempla por \$1.168.721.

La entrega en propiedad es una etapa que aún se encuentra en cuestionamiento y en trámite por varios Distritos, determinar este

³³ Carlos Garces Restrepo, Irrigation management devolution in Colombia. FAO, June-October 2001.

costo es muy relativo a los diferentes acuerdos concretados entre el Gobierno y los Usuarios de los Distritos. Por lo tanto solo un ejemplo del distrito RUT ejemplifica esta situación al momento de transferirle la administración del distrito, pues se llegó a un acuerdo por un subsidio de US\$ 800.000 por costos de energía.

CÁLCULOS PROGRAMA.

Los Cálculos del PROGRAMA se tomaron de acuerdo al presupuesto de la Convocatoria 2007 que se encuentra en las bases de datos del IICA. Los gastos de acompañamiento técnico y operativo del IICA con los de administración y operación se contemplan en las 5 etapas de desarrollo de la Convocatoria que son Divulgación, Factibilidad, diseño, evaluación y construcción, que equivalen a \$31.262 por hectárea beneficiada.

Las etapas de identificación y pre factibilidad son reconocidas por parte de cada proponente el cual realiza su análisis de la necesidad del recurso de agua y sus relativos estudios de proyección.

Divulgación y promoción es un nuevo costo de transacción que incluye esta etapa pues el marco de Convocatoria Publica lo hace pertinente para la divulgación del programa incluyendo las reglas para participar en él. En esta Convocatoria el presupuesto estipulado fue de \$3.605.245.433 con 16.215 hectáreas beneficiadas.

Así como las dos primeras etapas, la factibilidad también la asume el proponente en sus estudios y formulación de su proyecto: por lo tanto

aquí solo se asume el costo de operación del IICA del cual se habló al principio.

Los diseños de los proyectos según términos de referencias los cubre el apoyo solicitado hasta un 10% del valor total del proyecto. De aquí que su valor corresponda a \$326.448.

La evaluación es otro costo de transacción clave de esta Convocatoria en donde los proyectos son elegidos para la asignación de recursos de acuerdo a la evaluación por parte de profesionales externos quienes según su criterio califican los proyectos. A esta etapa entonces se le asigna un costo de 83.818 por hectárea.

Pasando a la construcción, el apoyo que se asignó a los proyectos fue de \$2.321.921 por hectárea. Aquí es importante señalar que este costo es mayor y es asumido por el proponente alrededor del 30% que aporta como contrapartida. Aquí también esta etapa la compone el costo del contrato de interventoría quien mantiene control directo de la ejecución de las obras donde por hectárea equivale a \$224.360. Hasta aquí responde el Estado con sus recursos, luego de construida la obra y desembolsado todos sus pagos, el mantenimiento y la administración continua por parte del proponente. Según un dato obtenido de la Convocatoria del proyecto "Construcción de sistema de riego por gravedad de la finca La Rita, Palmira" este costo es de \$1.148.907.

CONCEPTO	VALOR TOTAL
1. Convocatoria de Riego	33.505.030.481,00
2. Evaluación e interventoría Convocatoria de Riego	4.490.202.129,00
2.1 Interventoría	3.638.000.000,00
2.2 Evaluación	852.202.129,00
3. Acompañamiento técnico y operativo del IICA	2.165.728.259,00
4. Evaluación de impacto del programa	2.111.740.861,00
5. Divulgación del programa	3.605.245.433,00
5.1 Divulgación del programa	3.506.169.508,00
5.2 Viáticos y Gastos de Viaje	99.075.925,00
6. Administración y operación del IICA	368.803.434,00
7. Imprevistos	753.249.403,00
7.1 Línea de atención y página Web	399.295.697,00
7.2 Equipo Regional	353.953.706,00
TOTAL	47.000.000.000,00

N° HECTÁREAS:	16.215,40
----------------------	-----------

Cuadro 7.

Fuente. El autor

Para acercarnos a la realidad en cuanto a Costos de la Política, los resultados los podríamos interpretar así:

	INAT	FONDO CONCURSAL
IDENTIFICACIÓN	↑	↓
PRE FACTIBILIDAD	↑	↓
DIVULGACIÓN Y PROMOCIÓN	↓	↑
FACTIBILIDAD	↑	↓
DISEÑO	↑	↓
EVALUACIÓN	↓	↑
CONSTRUCCIÓN	↑	↓
OPERACIÓN Y ENTREGA	↑	↓
ENTREGA EN ADMON.	↑	↓

FIGURA 6 Competencias de Núcleo Comparativas

FUENTE. El Autor

Para la Identificación, no se encuentra el número de Hectáreas que se beneficiaron en esta etapa para la adecuación de tierras, pero según los datos Publicados por el INAT en 1997 se podría considerar que por lo menos \$ 303.711 pesos (Precios a 2007 según IPC) se requirieron en gasto por Ha para Funcionamiento, pre inversión, servicios complementarios y administración regional. Dato que se supera claramente respecto al nuevo marco de política por demanda, pues la Identificación contempla un mecanismo de análisis formal por parte del proponente acerca de la necesidad del recurso del agua para el proceso productivo. Según su análisis, decide competir por los recursos del Estado a través de la Convocatoria.

Revisando la etapa de Pre factibilidad, al igual que la anterior etapa, no fue posible saber el número de Ha beneficiadas para tener una relación del Costo Unitario. Pero como mínimo se necesitara para llevarla a acabo 303.711/Ha (Precio a 2007) en gastos de funcionamiento, pre inversión, servicios complementarios y administración regional. Se deduce que este costo es superior pues no contempla en realidad el costo directo de llevarlo a cabo. Con la Convocatoria pública esta etapa corresponde aproximadamente a un 20% de la posterior etapa de Factibilidad, pues el proponente decide empezar con los trámites de contratación de la mejor opción de Firma que realice su Proyecto.

La Divulgación y promoción, es una nueva etapa que contempla la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje característica de este nuevo mecanismo que capta parte del presupuesto de Inversión para apoyo a los proyectos, pues en este esquema por demanda, es necesario publicar la Convocatoria a nivel nacional y llegar a las zonas donde se contemplan iniciativas. Con el programa PROGRAMA encontramos que este costo sea de 253.602 por hectárea.

Los costos que presenta la etapa de Factibilidad, fueron traídos a valores de 2007 para poder hacerlo comparable, según las cifras que publica en INAT sobre las fuentes y usos de recursos de 1995 a 1998. Este costo también es mucho mayor con la ejecución del INAT, puesto que en la Convocatoria lo asume el proponente en la formulación y evaluación de su proyecto.

Evaluación es un costo directo que asume el programa PROGRAMA como elemento clave de gestionar su política para darle viabilidad y apoyar a los mejores proyectos presentados a la Convocatoria.

Construir obras de adecuación de tierras para el beneficio del país es el primordial motivo para subsidiar a los participantes. Esta etapa establece notables diferencias en los costos contando con que según los datos muchas hectáreas que pretendía adecuar el INAT no lograron ser adecuadas. Y también teniendo en cuenta el cambio de tecnología que ha venido adoptando el país.

La operación y mantenimiento es una etapa bastante cuestionable en la época del INAT, pues la idea era capacitar a sus usuarios para que ellos mismos administraran sus tierras adecuadas pero la falta de compromiso y los altos costos que requería este tipo de actividades así como los pagos de tarifas fijas propicio para que la etapa posterior de entrega de Distritos se convirtiera en un proceso que hoy en día no ha terminado y que se pronostica que dure varios años más, ya que los usuarios no quieren recibir el Distrito por los altos costos por los que deben responder. Con esta situación, el Gobierno se ha visto en la tarea de seguir negociando subsidios con los Usuarios para que acepten dicha entrega.

En resumen, del análisis realizado se tiene el siguiente cuadro comparativo de costos de transacción.

ETAPA	INAT	PROGRAMA
IDENTIFICACION	\$ 303.711,00	\$ -
PREFACTIBILIDAD	\$ 303.711,00	\$ -
DIVULGACION Y PROMOCION	\$ -	\$ 253.602,00
FACTIBILIDAD	\$ 625.999,00	\$ 31.262,00
DISEÑO	\$ 1.334.054,00	\$ 326.448,00
EVALUACION	\$ -	\$ 83.818,00
CONSTRUCCION	\$ 11.407.260,00	\$ 2.321.921,00
OPERACIÓN Y ENTREGA EN ADMON	\$ 1.168.721,00	\$ -
ENTREGA EN PROPIEDAD	\$ 800.000,00	\$ -
TOTAL	\$ 15.143.456,00	\$ 3.017.051,00

Cuadro 8. Comparación de Costos de transacción y operación

Fuente: El autor

Con lo cual se puede apreciar una considerable diferencia del 80.076%, a nivel de eficiencia en costos de transacción, permitiendo a las entidades públicas una mayor eficacia en la asignación de recursos públicos a iniciativas privadas, puesto que de cada 100 pesos asignados 80.076 pesos, llegan de manera directa al beneficiario definido por la parametrización y observado en la segmentación de mercados analizada. Y se demuestra a claras luces que los fondos concursales responden a los objetivos propuestos en este documento.

Un éxito puede traer nuevos éxitos. Si se logra una merecida reputación de calidad, equilibrio, equidad, relevancia y flexibilidad, y si se demuestra lograr los impactos deseados en efectividad, desarrollo institucional y metas fiscales, los fondos concursales

podrán llegar a ser sostenibles más allá de los límites estrechos de programas a término fijo, como usualmente están formulados.

5. CONCLUSIONES

5.1 ELEMENTOS DESCATACABLES DE LOS FONDOS COMPETITIVOS EN EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA

- Las convocatorias públicas de riego y drenaje, desarrolladas bajo el marco del programa agro ingreso seguro y operadas por el IICA Colombia, en las vigencias 2007, 2008 y 2009, analizadas en este documento, y ejecutadas por medio del sistema de asignación de recursos públicos a iniciativas privadas a través de fondos concursales, cumplen con todos los elementos determinados por Guillermo Toro y Nelson Espinosa en su trabajo "Los fondos competitivos para la agricultura y el desarrollo rural"³⁴, para constituirse como innovación institucional. Dichos elementos se enuncian a continuación:
 - Contribuyeron la creación de una sinergia entre grupos de diversa índole básica o especializada (según su rol), con un común interés de competir por los recursos disponibles, para la ejecución de sus actividades específicas en el proyecto como

³⁴ Toro, Guillermo; Espinoza C., Nelson; "Los Fondos Competitivos para la Agricultura y el Desarrollo rural". 1era ed. - San José C. R.: RUTA; IICA,2003. 125 p.; 8 1/2 x 11

tal, que llevaron a la ejecución de las obras; dichos grupos corresponden a los beneficiarios, consultores, diseñadores, ejecutores, veedores, interventores y evaluadores.

- Promovieron una cultura de estructuración de proyectos de calidad, por la función competitiva de la unidad de evaluación, en el área estratégica de inversión definida por la línea de política que para este caso en particular correspondió a proyectos de pequeña irrigación
 - Estimularon la búsqueda de recursos y contribuyeron a la atracción de inversiones por su principio de sinergia, promoviendo el aprendizaje colectivo mientras redujeron considerablemente los costos de transacción.
-
- Tal como se demostró en el presente documento, las convocatorias públicas de riego y drenaje, ejecutadas a través de fondos concursales como innovación institucional representaron una reducción en los costos de transacción del 80.076%, frente a los métodos tradicionales de asignación de recursos; mediante acciones dirigidas a una nueva gestión pública, a la planificación, a el acompañamiento y al traspaso de las responsabilidades técnicas a agentes especializados, logrando la descentralización de funciones y garantizando la participación activa de los actores interesados en competir por los recursos disponibles.

 - Tal como se probó en este trabajo final, en el comparativo entre el sistema de fondo concursal y las metodologías tradicionales de asignación de recursos públicos a proyectos de pequeña irrigación,

esta última, por su estructura de selección de proyectos por oferta requieren agotar una serie de etapas desde la pre factibilidad hasta la realización y la ejecución del proyecto que no logran separar la financiación de la evaluación en cada una de sus fases, mientras que los fondos competitivos por partir de la demanda, tienen la ventaja innovadora de disponer de documentos de proyecto, ya realizados que incluyen la totalidad de los estudios requeridos realizados con diversas de fuentes de financiación tanto públicas como privadas, y de aplicar separadamente protocolos de evaluación ex ante, para su posterior ejecución física de obra.

- Considerando que las convocatorias públicas realizadas por el sistema concursal partieron de la demanda y no de la oferta como en los métodos tradicionales de asignación de recursos, se observó por participación directa un mejoramiento de competencias en la construcción de los proyectos: encontrando mayor calidad en los estudios realizados para participar en fondos competitivos, puesto que al ser una obligación la presentación de un documento de proyecto que incluyera toda la información administrativa, técnica, legal y financiera exigida en los términos de referencia, que sería verificado y evaluado por personal experto en cada área, y luego, solo aquellos que cumplieran tales parámetros serían calificados sobre variables de área, cobertura y número de beneficiarios, garantizó que los proyectos financiados fueran competitivamente superiores y que no presentaran cambios significativos ante lo aprobado. Por sus características, la iniciativa de los fondos competitivos puede contribuir en la selección de prioridades, la planificación estratégica y

la programación de las inversiones, como se pudo demostrar con los resultados del presente documento donde se observó la evidente diferencia de la asignación de recursos por el sistema de fondos competitivos pues entre los años 2007 a 2009, la intervención de las convocatorias de riego y drenaje operadas por el IICA, lograron rendimientos promedio de 25.377 ha/año y 8.748 familias beneficiadas/año, frente a la gestión adelantada entre 1936 al 2006 que arroja resultados promedio de 6.360 ha/año y 1.146 familias beneficiadas/año.

5.2 ASPECTOS PROBLEMATICOS DE LOS FONDOS COMPETITIVOS EN EL DESARROLLO DE INVERSIONES PÚBLICAS A INICIATIVAS PRIVADAS, PARA PROYECTOS DE PEQUEÑA IRRIGACIÓN EN COLOMBIA

- Aunque la importancia de las convocatorias públicas de riego y drenaje realizadas como fondos concursales no se ponga en duda por los resultados evidenciados en este documento, se alerta sobre la necesidad de mejorar y modernizar los mecanismos de articulación con programas públicos y, o privados de desarrollo económico del sector para aumentar su contribución a la solución del problema objetivo. Para el caso que nos ocupa, en cuanto a proyectos de pequeña irrigación, por si sola la inversión en infraestructura de riego no contribuye al cumplimiento de los objetivos de la política pública en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, dado que la población beneficiada tiene dificultades que requieren de priorización

y atención, lo que conllevó a que no se haya logrado concatenar a las convocatorias realizadas y los proyectos ejecutados con herramientas y programas como la asistencia técnica, las cadenas productivas y la empresarización campesina, entre otros para conseguir un mayor desarrollo económico y social de quienes accedieron a los recursos.

- Las convocatorias públicas de riego y drenaje realizadas como fondos concursales requerían centrarse en la reducción de ineficiencias, imprecisiones y redundancias en los términos de referencia que se definan para la participación y competencia por los recursos, buscando claridad, exactitud y la explotación de economías de escala con la promoción de oportunidades y la reducción de incertidumbres propias del momento político que atravesase el escenario de implementación.
- Los fondos concursales de asignación de recursos públicos a iniciativas privadas de pequeña irrigación en Colombia, requieren para su correcto funcionamiento, que se defina con detalle por parte de la institución responsable, los criterios, (metodológicos, formales y de priorización), los procedimientos y los instrumentos propios del mecanismo, así como del ciclo aplicable a los proyectos que se presenten. Dado que esta metodología por sus propios principios de transparencia, inclusión, sinergia, equilibrio y rigor técnico, es altamente sensible a cuestionamientos, auditorias, controles y veeduría en general por todos aquellos que por las condiciones propias establecidas se sienten excluidos de poder participar.

- En función de los objetivos que se tracen como prioridad para la asignación de recursos y en aras de evitar la concentración de los mismos, como sucedió en la convocatoria II de 2008, donde el 56.8% de los recursos se concentró en grandes productores, se requiere para una detallada parametrización de acuerdo con la priorización de necesidades establecida por el Ministerio de Agricultura, los siguientes aspectos:
 - Cobertura, elemento en el cual se determina la población objetivo, de las convocatorias de riego, es decir el tipo de individuo al cual se pretende beneficiar, sea un productor pequeño, mediano y, o grande .
 - Calidad, teniendo en cuenta que a mayor rigurosidad técnica establecida en los términos de referencia, mayor será el nivel de exigencia sobre las unidades de proyecto y esto permitirá cofinanciar los proyectos que tengan mayor calidad de acuerdo a las exigencias, teniendo en cuenta que esto implica mayores costos de preinversión, que para las convocatorias públicas son recursos no reembolsables y que limitan la participación Pertinencia, en el entendido de atender con la herramienta una necesidad manifiesta de los agricultores colombianos y que limita la producción agropecuaria como lo es el recurso hídrico.

- Los costos de pre inversión son un factor limitante de participación, pues es asumida y realizada por organizaciones privadas que a través de una propuesta demuestran su capacidad para optar por recursos del fondo, lo que desestimula a los que quedan fuera de la selección. Una gran proporción de estos

postulantes no logra obtener los recursos porque en el momento de postular no han cumplido con los requisitos solicitados en los términos de referencia de las convocatorias. Unas veces por falta de información; otras, por una reducida capacidad para formular la propuesta, dado el rigor técnico de la misma o porque su aporte complementario al fondo es bajo respecto a otros postulantes. Esto los elimina del concurso, aún con un proyecto elaborado, con una pre inversión efectuada y no retribuable. Esto sucede especialmente con las entidades más débiles, pequeñas y pobres, otorgando menor equidad a la distribución de recursos. Sin embargo, las convocatorias públicas realizadas, por fondos concursales, en su carácter innovador, le detalla al participante las razones y argumentos, por los cuales su proyecto no fue financiado y le garantiza acompañamiento para mejorar su propuesta y así postularse nuevamente a participar por los recursos.

- El mercado de servicios técnicos, no es dinámico, transparente y competitivo para ejecutar recursos provenientes de fondos competitivos, , lo cual implica que frente a las convocatorias realizadas opten a los recursos casi siempre las mismas instituciones, en alianza con las mismas organizaciones. 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.

- 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.
- 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 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; 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.
- En el desarrollo de las convocatorias realizadas, fue necesaria la modificación y mejoramiento continuo de los términos de referencia para la participación en los fondos, haciendo partícipes de su construcción a todos los interesados, no obstante no fue posible la completa concordancia de objetivos entre instituciones, organizaciones y empresas, por los intereses particulares de cada uno en su rol particular dentro de la convocatoria. En él se encuentran involucrados:

- (i) El ministerio de agricultura y todos aquellos entes territoriales que diseñan la política y acuerdan el monto global de recursos públicos asignado para las convocatorias de riego y drenaje;
 - (ii) el sector privado que incluye aquellos organismos vinculados al fondo, instituciones especializadas en cooperación técnica que lo administran y lo ejecutan;
 - (iii) los beneficiarios de los proyectos de pequeña irrigación;
 - (iv) la sociedad como un todo que es la encargada de velar por que sus recursos se inviertan bien y de recibir como respuesta los productos o resultados.
-
- Las convocatorias públicas de riego y drenaje a través de fondos competitivos, pueden generar falta de equidad, entre instituciones, ejecutores y 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 a 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.

6. RECOMENDACIONES

1. Integrar los diferentes programas y herramientas gubernamentales en pro del desarrollo agropecuario de las organizaciones beneficiarias en las convocatorias de riego y drenaje del programa Agro, Ingreso Seguro. Teniendo en cuenta que el uso cultural que se le da a las tierras cultivables del país, ha llevado a tener menores niveles productivos al no contar con los niveles de asistencia técnica adecuada.
2. Se debe promover y apoyar los procesos de formulación y diseño de proyectos en las regiones siguiendo los ejemplos de los departamentos y municipios de Boyacá, Huila, Norte de Santander y Nariño principalmente. Para lo cual se deben asignar recursos compartidos y prestar una asesoría especial a las regiones más débiles.
3. Las Corporaciones Autónomas deberán implementar planes de capacitación en cuanto a la conservación, uso y mantenimiento de las cuencas hidrográficas como base de la sostenibilidad para el uso eficiente del recurso hídrico en la producción agropecuaria.

4. Las Corporaciones Autónomas deberán implementar planes de capacitación en cuanto a la conservación, uso y mantenimiento de las cuencas hidrográficas como base de la sostenibilidad para el uso eficiente del recurso hídrico en la producción agropecuaria.
5. Definir la población objetivo de cada uno de los componentes del programa Agro, Ingreso Seguro, de manera tal que se asignen los apoyos económicos al grupo social determinado.
6. Estudiar la vocación agrícola de las comunidades y el uso óptimo de las tierras para la formulación y fortalecimiento de proyectos productivos que brinden condiciones socio-económicas sostenibles y tiendan a la empresarización del sector agropecuario.
7. Reglamentar la ley de Agro Ingreso Seguro adoptando las convocatorias como instrumento y dándoles mayor alcance a la parametrización.
8. Institucionalizar en los términos de referencia el control de calidad, principalmente en la evaluación. Definir en estos la población objetivo en forma explícita considerando las variables de índole económica, social, ambiental y productiva y enmarcada en una política nacional que la respalde.
9. El Ministerio debe promover la unificación de metodologías, criterios, instrumentos y requisitos entre las Corporaciones

Autónomas regionales para el otorgamiento de las concesiones de aguas y de ocupación de cauces, principalmente.

10. Desarrollar en forma independiente, una línea específica de cofinanciación de proyectos en las convocatorias para desarrollar distritos de riego o drenaje de mediana (500 a 5.000 ha) y gran irrigación (mayores a 5.000 ha) para atender las necesidades de los pequeños y medianos productores.
11. Se propone incorporar la línea de crédito y la asistencia técnica para el desarrollo del plan productivo en forma automática, para los proyectos de distritos conformados por pequeños productores, que así lo demanden.
12. Se recomienda que en el futuro, si se va a continuar la línea de proyectos asociativos con subsidios especiales, sea definido un tope de área a beneficiar por usuario en forma similar al tope de financiación por hectárea.
13. La evidente necesidad del campo colombiano en cuanto a adecuación de tierras se refiere, indica que la cooperación técnica del IICA es primordial para el desarrollo de las inversiones en infraestructura de pequeña y mediana irrigación bajo el esquema de convocatoria pública de carácter competitivo que es el mecanismo que garantiza la apropiación social y el manejo adecuado de los recursos.

14. Mantener e implementar las nuevas tecnologías de información acordes con los procesos involucrados en las convocatorias de riego y drenaje, a fin de agilizar y personalizar aun más las comunicaciones entre los proponentes y el IICA.

6. El Operador debe participar en el Comité Directivo del convenio, pero no en la aprobación del portafolio de proyectos, al cual podría ser invitado.

7. BIBLIOGRAFÍA

- "Investigación en Extensión y Servicios de Apoyo: Hacia una Agricultura Sostenible en América Latina y el Caribe", Jairo Cano Gallego, Bogotá, D. C., Febrero de 2000
- Irrigation Management devolution in Colombia, Carlos Garcés Restrepo, Junio-Octubre del 2001, FAO.
- Términos de Referencia, CONVOCATORIA PÚBLICA DE RIEGO Y DRENAJE MADR 2-2008. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, República de Colombia, programa.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, La revolución pacífica (1990-1994) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, El salto social (1994-1998) Aprovechar las potencialidades del campo, DNP, Dirección de desarrollo Rural Sostenible.

- IMPACTS OF COLOMBIA'S IRRIGATION MANAGEMENT TRANSFER PROGRAM, Carlos Garcés and Douglas L. Vermillion. IIMI, 1998, Vancouver Canada.
- Colombia: Política Agraria en transición, Klaus Deininger e Isabel Lavadenz, Octubre 2004.
- Ley de desarrollo Rural 1152 del 2007. Ley 1133 del 2007.
- AYALA ESPINO, JORGE, Instituciones y Economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1999
- Cano Gallego, Jairo, Fondos Competitivos: un instrumento institucional para la asignación de fondos, Publicado en el Boletín del IICA —El CReA en Acción, Año 5, No. Fascículo Técnico No. 32, Abril, 2001, Lima, Perú.
- Williamson, La Naturaleza de la empresa; orígenes, evolución y desarrollo. Fondo de Cultura económica, México.
- Álvaro Ramírez, Análisis de la política de la adecuación de tierras en Colombia. Artículo publicado en planeación y desarrollo. Volumen XXIX/ Numero 2 abril-junio de 1998.

- Gill, Gerard J. and Diana Carney. Competitive Agricultural Technology Funds in Developing Countries. Overseas Development Institute, London. 1999.
- Pingali 1991, Havener 1994, Fujisaka et al. 1996 Echaverría et al. 1996
- 20. Boletín del IICA –El CReA en Acción, Año 5, No. 1, Fascículo Técnico No. 32, Abril, 2001, Lima, Perú
- Meneses Peña, Orlando. El fondo competitivo Pronatta: una estrategia para la promoción del desarrollo tecnológico agropecuario desde el nivel local y regional. Pontificia Universidad Javeriana. Seminario Internacional, Bogotá, Colombia. Agosto de 2000
- Evaluating the advocacy Coalición Framework, Hank C. JenkinsSmith and Paul Sabatier
- LAM Aldana - 2002 - Edición Ideas y Soluciones Gráficas
- Kuhn, T., 1980. La Estructura de las Revoluciones Científicas. Fondo de Cultura Económica. México, México D. F.

ANEXO 1 PORTAFOLIO DE SISTEMA

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

1. Congreso Nacional

El Congreso de la República de Colombia es la legislatura bicameral de la República de Colombia conformado por el Senado y por la Cámara de Representantes. El Congreso tiene su sede en el Capitolio Nacional ubicado en la Plaza de Bolívar en la ciudad de Bogotá, capital de la República.

El Congreso es un cuerpo colegiado conformado por 102 senadores y 166 representantes, en el que cada uno tiene igualdad de poder y de responsabilidad. Tanto los senadores como los representantes son elegidos a través de una elección directa que se realiza cada 4 años, teniendo la posibilidad de ser reelegidos. La votación de los senadores corresponde a una circunscripción nacional, junto con dos escaños de circunscripción especial indígena. Por su parte, la votación de los representantes corresponde a una circunscripción departamental, salvo en Bogotá en donde se da una circunscripción distrital y escaños adicionales para comunidades indígenas, afrocolombianas, comunidades colombianas en el exterior y minorías políticas.

El artículo 114 de la Constitución de Colombia de 1991 proclama al Congreso como el máximo órgano representativo del poder

legislativo. Según el artículo 114, le corresponde al Congreso de la República de Colombia reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Actualmente el "Observatorio Legislativo" de la Universidad Nacional de Colombia y el programa "Congreso Visible" de la Universidad de los Andes le hace seguimiento al Congreso de la República.

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

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.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2478 de 1999, tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, a través del ejercicio de funciones tales como la creación de instrumentos, incentivos y estímulos para el financiamiento y la inversión en áreas de su competencia. En consonancia con lo anterior, de acuerdo con la Ley 1133 de 2007, que creó el Programa, mediante el cual se pretendía promover la productividad y competitividad, reducir la desigualdad en el campo y preparar al sector agropecuario para enfrentar el reto de la internacionalización de la economía.

El **MADR** abre las convocatorias y, para ello, elabora y publica, de manera directa y autónoma, las reglas de las mismas (términos de referencia con sus adendas); estos términos establecen los requisitos, condiciones y criterios de calificación de los proyectos. Cada convocatoria tiene sus propios términos de referencia.

4. Institución Pública o Privada que Administra el Fondo Competitivo

Se refiere generalmente a una institución que está 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 firman estas entidades con la institución que transfiere los recursos y la dirección del fondo.

Para el caso que nos ocupa el operador de las convocatorias fue El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) que es un organismo especializado del Sistema Interamericano, perteneciente a la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sus fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y el bienestar de las poblaciones rurales. El Instituto es una plataforma de cooperación. Para movilizar recursos entre países y regiones, con el fin de promover y adaptar iniciativas de cooperación orientadas a abordar las prioridades nacionales y regionales, facilitar el flujo de la información y mejorar la difusión de las mejores prácticas agrarias. Fundado hace 70 años, en el 2002 el Instituto emprendió un proceso de modernización institucional. Tiene su sede central en Costa Rica, Oficinas en 34 países de las Américas, una oficina en Miami donde opera el Programa de Promoción del Comercio, los

Agro negocios y la Inocuidad de los Alimentos y una Oficina para Europa, ubicada en Madrid. En su oficina en Washington, D.C., funciona la Dirección de Relaciones con Socios Estratégicos.

El **IICA**, por encargo del MADR, opera las convocatorias, actividad que en las tres últimas convocatorias ha implicado, entre otras tareas, la de evaluación y calificación de los proyectos hasta hacer entrega al MADR de los portafolios de proyectos elegibles, ordenados de mayor a menor puntaje. Estos portafolios constituyen información para la toma de decisiones. Con este propósito el IICA envía los portafolios al MADR, que contienen los proyectos declarados viables, ordenados de mayor a menor puntaje.

A continuación, el Comité Administrativo del Convenio MADR- IICA aprueba los resultados de la evaluación y calificación realizada por el IICA, toma la decisión sobre el monto de los recursos a aplicar en la respectiva convocatoria (tomando en cuenta el monto de los recursos financieros disponibles) y ordena al IICA la publicación de la relación completa de los proyectos a financiar. La composición del Comité Administrativo depende del Convenio específico de que se trate; en el caso de las Convocatorias I y II de 2008, que se realizaron en virtud del Convenio MADR-IICA No. 055/2008 y que incluían recursos del presupuesto del INCODER, los miembros del Comité Administrativo fueron el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Desarrollo Rural del MADR, el Gerente General del INCODER y el Representante del IICA en Colombia.

En el caso de la Convocatoria de 2009, que se realizó en desarrollo del Convenio MADR-IICA No. 052/2009, los miembros del Comité Administrativo fueron el Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director de Desarrollo Rural del MADR y el Representante del IICA en Colombia.

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. 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).

Ruta de operaciones de las Convocatorias



Figura 1. Ruta de Operaciones de las convocatorias

Fuente: El autor

A) COMPROMISOS DEL IICA EN LAS DISTINTAS EVALUACIONES

Como se señaló antes, la evaluación para la Convocatoria de 2007 fue contratada con la empresa Econometría. El IICA en esa evaluación tuvo a su cargo la instancia de Filtro Operativo (Fig.2).

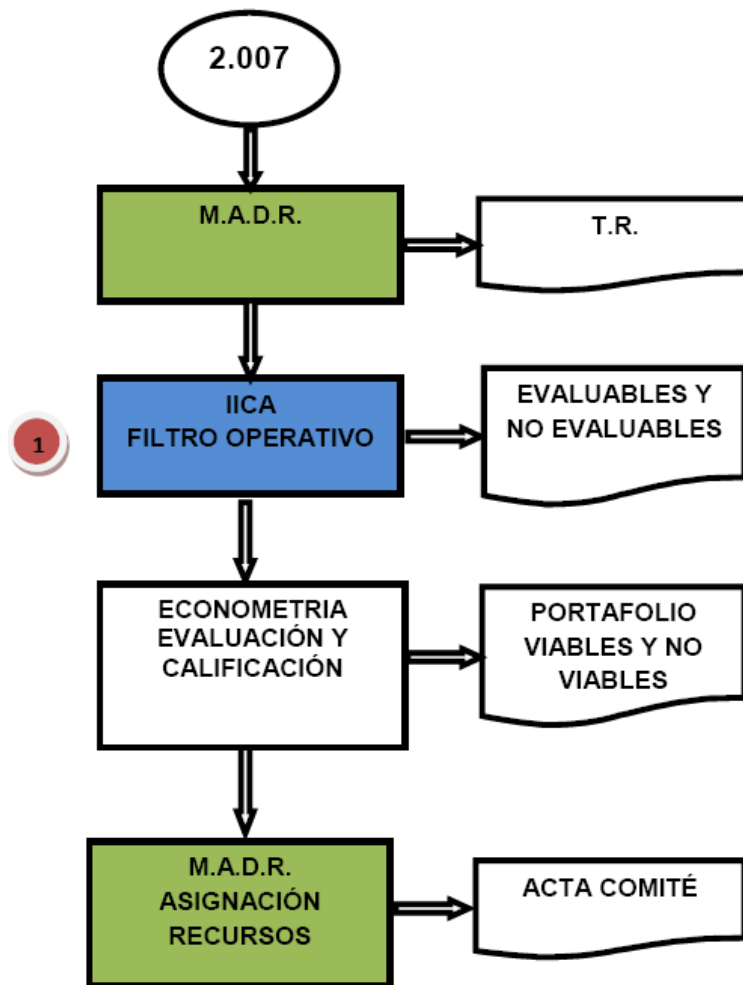


Figura 2. Evaluación de la Convocatoria 2007.

Fuente: El autor.

A partir de la primera convocatoria de 2008, el IICA asumió también el compromiso de realizar la evaluación de viabilidad, calificación y preparación de portafolios de proyectos elegibles. En las dos convocatorias de 2008 se siguió el proceso de cuatro instancias de evaluación que se muestra en la Fig. 3: Filtro operativo, Paneles de Evaluadores, Panel de expertos y Calificación.

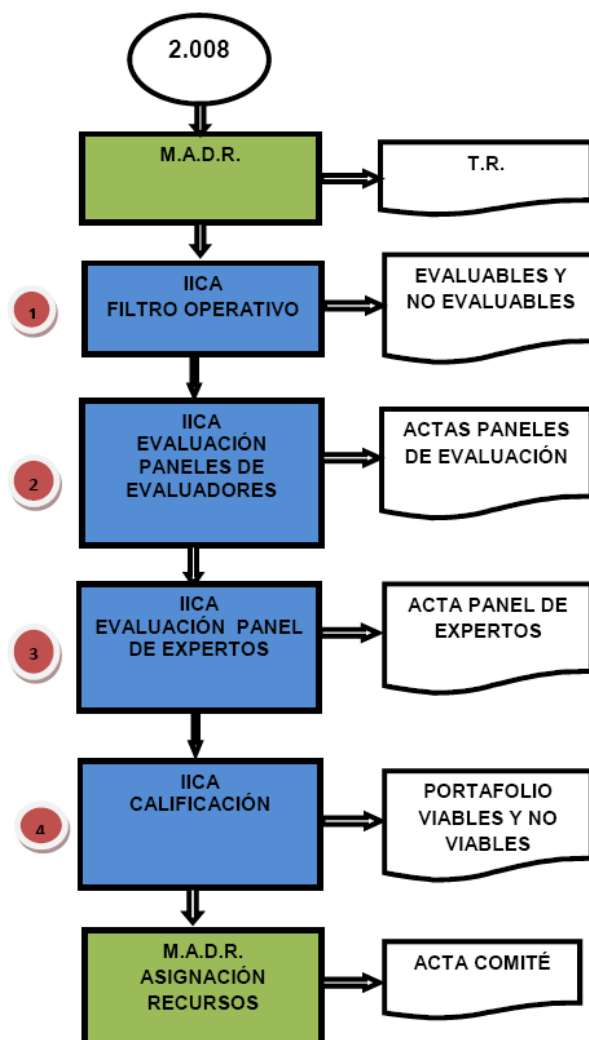


Figura 3. Instancias de evaluación a cargo del IICA en la Convocatoria 2008.

Fuente: El autor.

En la convocatorias de 2009 se introdujo una instancia más con el fin de hacer una revisión jurídica en mayor profundidad a los proyectos que irían a ser declarados viables. Así, el proceso a cargo del IICA fue de cinco instancias de evaluación como se muestra en la Fig. 4: Filtro operativo, Paneles de Evaluadores, Panel de expertos, Revisión Jurídica y Calificación.

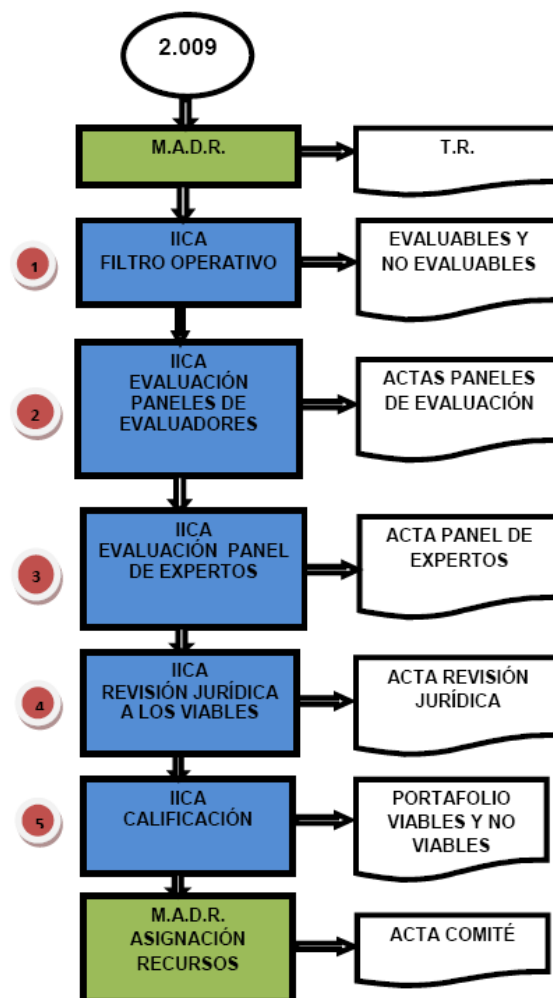


Figura 4. Instancias de evaluación a cargo del IICA en la Convocatoria 2009.

Fuente: El autor.

B) PROTOCOLOS E INSTANCIAS DE EVALUACIÓN ESTABLECIDOS POR EL IICA

Para llevar a cabo su rol, el IICA ha establecido en cada convocatoria un protocolo o instrucciones para la evaluación. El protocolo de evaluación es diseñado y aplicado autónomamente por el IICA, en virtud de la prerrogativa que la institución tiene para tal efecto. Este protocolo se va ajustando gradualmente, de una convocatoria a otra, con el fin de mejorar la solidez y eficiencia del proceso de evaluación, aprovechando e incorporando las experiencias y lecciones aprendidas en las convocatorias previas. Como se ilustró por medio de diagramas, en el año 2008 el protocolo incluyó los siguientes cuatro pasos:

- i) Filtro Operativo;
- ii) Panel de Evaluadores;
- iii) Panel de Expertos y
- iv) Calificación de Proyectos.

En el año 2009 (Fig. 4), se adicionó una nueva instancia, entre los pasos iii) y iv), consistente en una revisión jurídica de los proyectos declarados viables; de esta forma, en abarcó los siguientes cinco pasos:

- i) Filtro Operativo;
- ii) Paneles de Evaluadores;
- iii) Panel de Expertos;

- iv) Revisión Jurídica de Proyectos Viables; y
- v) Calificación de Proyectos. Los "Instrumentos de Evaluación: Convocatorias públicas para cofinanciar proyectos de riego y/o drenaje", se describen a continuación:

1. Diseño y aplicación de un **FILTRO OPERATIVO**, que tiene por objeto determinar cuáles proyectos son evaluables y cuáles no, a la luz de los criterios formales establecidos en los términos de referencia. Se trata de una primera instancia en la cual sólo se evalúa el cumplimiento de la documentación solicitada, pero todavía no el contenido técnico o calidad de la información con respecto a los componentes productivos y de infraestructura de cada documento de proyecto.

El no cumplimiento de los requisitos documentales formales es subsanable, excepto los siguientes dos:

i) la carta de presentación del proyecto, o suscripción de la misma, ya que ésta constituye la manifestación expresa de voluntad del solicitante; y

ii) la certificación de la entidad fiduciaria que garantice la consignación de la mitad de la contrapartida declarada en el proyecto; según lo establecido en los términos de referencia, la contrapartida no puede ser inferior al 20% de su valor y, por lo menos la mitad de ella debe ser aportada en efectivo.

Debido a la destinación específica de los aportes, en el caso concreto de la acreditación de la explotación legal del predio, se

verifica si los proponentes son propietarios, poseedores regulares o tenedores temporales (generalmente arrendatarios) del mismo, con base en los siguientes soportes:

- Propietarios: por medio del certificado de tradición y libertad.
- Poseedores Regulares: mediante la documentación que acredite el justo título, bien sea la escritura de compra-venta, donación, permuta, resolución de adjudicación; en el evento en que el proponente no tenga uno de estos documentos, puede acreditar la tenencia por medio de una certificación expedida por el respectivo Alcalde Municipal, donde conste la sana y pacífica posesión por un período no inferior a cinco años.
- Tenedores Temporales: a través del contrato en el cual conste el tipo de tenencia que el proponente dispone sobre el predio (arrendamiento, comodato, etc.) y el período de vigencia del mismo que, como mínimo, debe ser de cinco años.

2. PANELES DE EVALUADORES DE VIABILIDAD TÉCNICA, que examinan los aspectos productivos y de infraestructura de los documentos de proyectos. Este panel es integrado por profesionales independientes tanto al IICA y al MADR como a las Unidades Coordinadora del Programa (MADR) y Operadora del Componente de Riego y Drenaje (IICA). Se trata de profesionales idóneos, seleccionados de un banco de alrededor de 300 profesionales, quienes se escogen mediante convocatoria pública, de acuerdo con su calificación y experiencia profesional.

Dicho panel se integra con entre 6 a 8 miembros, que trabajan inicialmente en pares de dos y que producen una ponencia sobre el proyecto. Seguidamente, todos los miembros del panel consideran la ponencia y, por consenso, en esta instancia técnica hacen una primera declaratoria de viabilidad o no del mismo. En resumen, en esta segunda instancia los proyectos reciben una primera declaratoria técnica de viabilidad o no viabilidad, con base en decisiones tomadas por consenso, las cuales quedan plasmada en actas firmadas por cada uno de los evaluadores.

3. PANEL DE EXPERTOS que efectúa la revisión y control de calidad de los Paneles de Evaluadores de Viabilidad Técnica. En esta instancia todos los proyectos ya evaluados en la instancia previa, son nuevamente revisados por un panel compuesto por 3 a 5 expertos, seleccionados por el IICA con base en sus calificaciones sobresalientes y reconocimiento en su área de competencia. Con base en el criterio técnico profesional de sus integrantes y como resultado de su revisión de las observaciones y/o recomendaciones contenidas en las actas producidas por los Paneles de Evaluadores de Viabilidad Técnica y, si es del caso sobre nuevos análisis complementarios, el Panel de Expertos realiza la declaratoria definitiva de viabilidad técnica o no de los proyectos. Es decir, el Panel de Expertos puede declarar, por consenso, viable un proyecto que fue evaluado no viable en la segunda instancia, y viceversa. Para tal efecto, el Panel de Expertos levanta un Acta Final que incluye una explicación de sus decisiones y que es suscrita por todos sus integrantes y la cual

tiene como soportes las actas e instrumentos de trabajo de los verificadores y evaluadores, así como los documentos de proyectos con las respectivas subsanaciones que hayan sido hechas dentro de las condiciones y plazos establecidos en los Términos de Referencia.

4. REVISIÓN JURÍDICA DE PROYECTOS DECLARADOS VIABLES,

instancia que -como ya se advirtió antes- se introdujo a partir del año 2009. Se introdujo con el propósito de aumentar el rigor jurídico inmediatamente antes de entrar a la instancia de calificación de los proyectos declarados técnicamente viables.

5. CALIFICACIÓN.

En esta última instancia del proceso se realiza la aplicación de las ecuaciones matemáticas establecidas en los términos de referencia, a fin de determinar el puntaje otorgado a cada uno de los proyectos declarados viables y establecer el orden de los mismos, de mayor a menor puntaje. Con el procedimiento basado en ecuaciones matemáticas establecidas en los términos de referencia, se busca maximizar la objetividad del proceso.

El primer protocolo se estableció para la Convocatoria 1-2008³⁵, en un documento distribuido entre todos los profesionales que participaron en la evaluación de esa convocatoria. Desde ese primer

³⁵ Conceptos y estrategia para la evaluación de Proyectos que concursan en la Primera Convocatoria 2008 del Programa a Proyectos de Riego y Drenaje, Bogotá, D. C., 10 de marzo de 2008, 11 p, anexos. Documento preparado por Jairo Cano Gallego, Ph. D., Coordinador Técnico de la Unidad Ejecutora.

protocolo se estableció que el Panel de Expertos tiene la responsabilidad de hacer **revisión y control de calidad** a los resultados de los Paneles de Evaluadores y, en consecuencia, el Panel de Expertos **tiene la atribución de modificar el concepto** emitido en la instancia inmediatamente anterior sobre la viabilidad técnica de los proyectos.

Con el fin de facilitar y hacer sistemático el trabajo de los evaluadores, el IICA elaboró para cada convocatoria una lista de verificación con la cual se recorren, paso a paso, los términos de referencia. Estas listas de verificación fueron aplicadas por los evaluadores a su criterio y no constituyen un documento formal de la declaratoria de viabilidad. La declaratoria de viabilidad o no viabilidad es una decisión colectiva, realizada por consenso por los integrantes de los respectivos Paneles de Evaluadores, así como de los Paneles de Expertos.

Para la Convocatoria 2-2008 se introdujeron ajustes en un documento titulado "Ajuste a la metodología para la operación de los procesos de verificación de requisitos mínimos y evaluación ex ante". También se revisaron las listas de verificación e instrumentos de evaluación

Igualmente, para la Convocatoria 1-2009 se preparó un documento denominado "Instrucciones para la evaluación ex ante de Proyectos de Riego y Drenaje que concursan en la Convocatoria 2009", con sus listas de verificación e instrumentos de evaluación.

C) BANCO DE PROFESIONALES

El IICA mantiene abierta a los profesionales la inscripción de sus hojas de vida en un Banco de Profesionales, del cual se seleccionan los evaluadores de cada convocatoria. Se seleccionan dos listas: una de profesionales en disciplinas productivas agropecuarias y la otra en profesionales en disciplinas relativas a la infraestructura de riego y drenaje. Actualmente en el Banco existen unas 300 hojas de vida.

A los evaluadores se les exige que se declaren impedidos para evaluar proyectos en cuya formulación hayan tenido algún tipo de participación. Es de tener en cuenta que la formulación de un proyecto de riego y drenaje para responder a los requisitos establecidos en los TR es obra de un equipo de profesionales (dependiendo de su complejidad, pueden requerirse hasta quince especialidades). Esto hace posible que algunos profesionales hayan tenido alguna participación puntual o mayor en estudios y diseños. Con este fin, en la respectiva carta-contrato se exige en el numeral 7 sobre las Obligaciones del contratista: "Declararse impedido para evaluar cualquier proyecto con el cual haya tenido cualquier tipo de relación o vínculo directo o indirecto; la omisión de esta manifestación incurre en la terminación anticipada de la presente carta contrato". De esta manera, siguiendo una práctica aceptada en el régimen parlamentario y judicial de Colombia, el respectivo evaluador se retira de las sesiones de panel cuando se vaya a analizar y tomar decisiones con respecto a proyectos para los cuales se declaró impedido.

Los documentos de proyectos se asignan a los evaluadores en forma aleatoria. Si lo considera pertinente, cada evaluador solicita al proponente aclaraciones y subsanaciones. |Estas solicitudes se canalizan a través del IICA por la Plataforma Virtual. Los Técnicos Regionales de la Unidad Ejecutora en la Convocatoria 2009 hicieron las notificaciones formales en forma presencial.

D) PLATAFORMA VIRTUAL

La Plataforma Virtual de Acompañamiento a los proponentes es un servicio que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficina en Colombia, en su carácter de Operador de la Convocatoria Pública para apoyar la construcción y adecuación de Sistemas de Riego y Drenaje del Programa, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha puesto a disposición de los proponentes potenciales de proyectos que soliciten apoyo técnico durante su proceso de formulación. Con ella se busca facilitar el acceso a las convocatorias desde todos los participantes interesados y todas las localidades del país donde exista una conexión con internet.

Así, esta plataforma se constituye en un canal más de apoyo a los proponentes con el cual se busca flexibilizar, en términos de tiempo y lugar, la comunicación entre la Unidad Ejecutora del IICA. Mediante la Plataforma Virtual se responden consultas puntuales de posibles proponentes, se les revisa sus avances de proyectos y se hacen

comentarios a las propuestas en proceso de elaboración. Es importante resaltar que el acceso a la misma es personalizado y confidencial.

En todos los casos se advierte que el hecho de responder preguntas y revisar avances no compromete en nada la autonomía e independencia de los Paneles de Evaluadores y los Paneles de Expertos al momento de tomar sus decisiones con respecto a la viabilidad o no viabilidad de los proyectos contenidos en los documentos con los cuales concursan los proponentes en las convocatorias. En consecuencia, los acompañamientos realizados por la Plataforma no garantizan que los proyectos van a ser declarados evaluables, elegibles y ejecutables.

Igualmente, se insiste con toda claridad que los comentarios que se hacen a los proyectos no comprometen en nada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Programa, ni al IICA.

Forma de operación

A partir de solicitudes presenciales, telefónicas o por correo electrónico, así como de la información suministrada por los participantes en las listas de iniciativas de cada jornada de divulgación organizadas por la Unidad Ejecutora con el apoyo de los Técnicos Regionales en las diferentes ciudades del país, los Operadores de Plataforma Virtual asignan un código de usuario y una contraseña, para identificación y acceso, enviando una notificación a cada proponente mediante correo electrónico. El ingreso se realiza a través del siguiente portal: **<http://gestion.riegoydrenaje.info>**.

Luego de ingresar a la Plataforma, el usuario encuentra en el lado izquierdo de la pantalla un menú de fácil aplicación con las opciones que tiene disponibles y en el centro un anuncio con información de su interés.

Con el objetivo de establecer comunicación con los proponentes e iniciar el proceso de acompañamiento en la opción "Crear Consulta" se registran los datos que describen la aclaración solicitada, entre ellos se tiene:

1. Tema: Seleccionar el tema en el que se enmarca la consulta, clasificándola en aspectos generales, análisis financiero, aspectos de riego y drenaje, aspectos jurídicos y aspectos productivos.

2. Título: se escribe una frase corta que identifique o sintetice la Consulta. Esta es útil para identificar la Consulta posteriormente.

3. Descripción amplia: En este espacio el proponente plantea la inquietud o solicita explicación sobre el tema en particular.

4. Archivo adjunto: La Plataforma brinda la posibilidad de adjuntar archivos de diferentes formatos donde se consignen avances del proyecto, los cuales son revisados por grupos interdisciplinarios de profesionales del Instituto. Esta conexión electrónica es fundamental si el proponente requiere anexar algún tipo de documento que le permita complementar su Consulta, para lo cual al pulsar el botón "Examinar", se tiene acceso al disco duro del computador el cual podrá explorar hasta hallar y seleccionar el archivo necesario (de la misma manera como se hace cuando se anexa un archivo en un correo electrónico).

Una vez terminada la entrada de los datos de la Consulta, se debe pulsar el botón "Crear Consulta" para que los datos sean almacenados por el sistema.

Inmediatamente después de crear una Consulta, en la pantalla aparece el número que se le ha asignado, el cual sirve como identificador para referirse a éste posteriormente.

Las consultas recibidas se debaten diariamente en Panel de Expertos, siendo en la mayoría de los casos contestadas de manera inmediata. Dicha respuesta es colocada en Plataforma asignándose el estado de cerrada y notificándose al usuario que la formuló.

Cada actualización en la Plataforma se muestra incluyendo el usuario que lo realizó, la fecha y hora de la acción, y el texto o comentario correspondiente.

En cualquier momento, mientras la Consulta se encuentre abierta, el usuario puede complementar la información o escribir réplicas a las respuestas de los expertos.

Cuando llega una consulta a plataforma se sigue el procedimiento que se muestra en el siguiente diagrama:

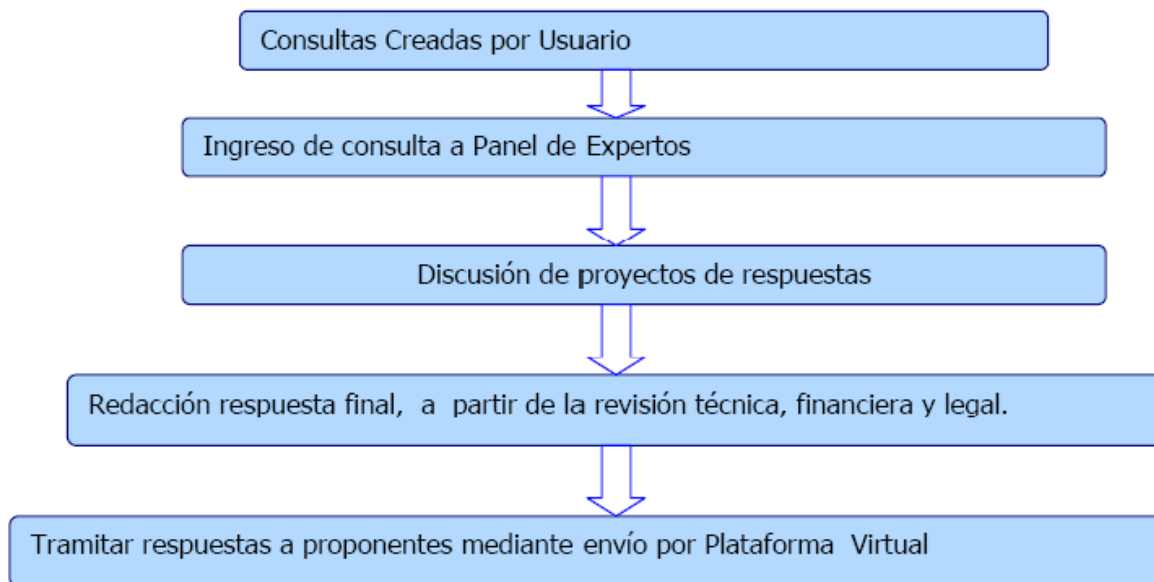


Figura 5. Diagrama de flujo, procedimiento consulta, Plataforma Virtual de acompañamiento

Fuente: El autor.

Acompañamiento a proponentes durante la evaluación (subsanciones)

Para facilitar el seguimiento del proceso de evaluación de las propuestas de la Convocatoria Pública para apoyar la construcción y adecuación de sistemas de riego y drenaje, del programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, por parte de los proponentes, se puso a disposición una plataforma virtual, con acceso a través de internet, para dar a conocer el estado de las propuestas durante la fase de evaluación. Por medio de esta plataforma se tramitan las subsanciones que sean del caso, se notifican los plazos establecidos para el cumplimiento

de este requisito y se reciben por parte de los proponentes los requerimientos solicitados.

Esta Plataforma es un instrumento de comunicación sencillo de utilizar, además de disminuir los tiempos y brindar facilidad en la entrega de las subsanaciones.

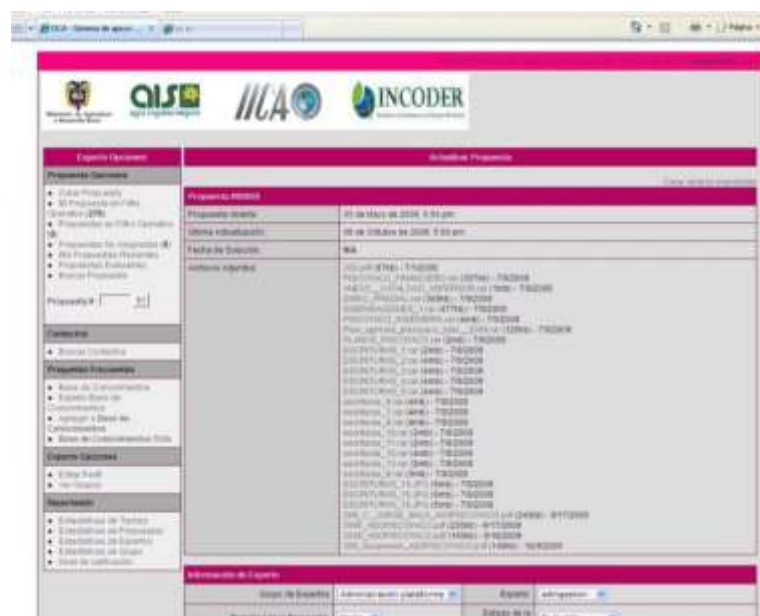


Figura 6. Plataforma Virtual de Subsanciones

Fuente: <http://aclaraciones.riegoydrenaje.info>

E) PRINCIPALES CAMBIOS EN LOS TR DE CONVOCATORIA A CONVOCATORIA

A continuación se presenta un análisis de los diferentes cambios ocurridos en los tres años de operación y su orientación:

- La primera convocatoria (2007) solo tenía como objeto el riego sin hacer diferencia entre proyecto prediales y de distrito de riego. En las demás se establecieron dos categorías:

1) Proyectos Prediales y

2) Distritos de riego bien para construcción o para rehabilitación de infraestructura de riego y drenaje.

- En la convocatoria de 2007 se definieron nueve requisitos para participar de los cuales seis son documentos jurídicos y tres requisitos que debían llenar los proponentes como condición mínima para participar. En las demás se adicionaron diez requisitos nuevos. En la última convocatoria se adiciono una Lista de Verificación con el propósito de ayudar a los proponentes a revisar la documentación y requisitos necesarios y mejorar la calidad de las propuestas presentadas.
- Para todas las convocatorias se ha definido como política que se puede cubrir como apoyo hasta un máximo del 80 % del valor total del proyecto. Lo cual implica que la contrapartida debe ser mínimo del 20 %, admitiéndose la mitad de ésta como aporte en especie en mano de obra no calificada.
- El valor máximo del apoyo por proyecto predial ha cambiado en las diferentes convocatorias; es así como en la primera se definió este tope en \$ 500 millones, lo cual fue ampliado para la segunda y tercera convocatorias a \$ 600 millones; en la última se

disminuyó el tope para proyectos prediales a \$ 360 millones.

- En cuanto a montos máximos a financiar por hectárea, se definieron límites máximos que han cambiado así: en la primera se definió como \$ 15 millones lo cual bajó a \$ 7 millones en la segunda; en la tercera se abrieron dos subcategorías (construcción y rehabilitación) dejando la construcción con el mismo tope de la segunda convocatoria (7 millones) y definiendo un tope para rehabilitación de \$ 5 millones; por último, en la convocatoria de 2009 se definió un solo tope (sin subcategoría, por las dificultades encontradas para diferenciarlas en los documentos de proyecto) en \$ 12 millones.
- El valor máximo del apoyo por proyecto para proyectos de distritos ha cambiado en las diferentes convocatorias: en la primera se definió este tope en \$ 500 millones, sin diferenciación entre proyectos prediales y de distrito; para los distritos el tope fue ampliado en las demás convocatorias a \$ 3.500 millones, con lo cual se buscaba estimular la asociatividad.
- La participación en las convocatorias, de acuerdo con los términos y la política definida en los mismos, está abierta a cualquier persona natural o jurídica nacional o extranjera que presente una propuesta para mejorar con riego o drenaje un predio productivo del país. A partir de la segunda convocatoria se definió que los distritos debían ser presentados por una

asociación de usuarios de acuerdo con la ley 1152 y debía incluir mínimo 30 beneficiarios. En la convocatoria 2009 se amplió el concepto de asociación cualquier tipo de asociación (no solo de beneficiarios de un distrito de riego) que incluyeran en su objeto social (estatutos) la posibilidad de administrar un distrito de riego. Se redujo el número mínimo de beneficiarios de 30 a 25, para dar una mayor posibilidad de acceso a este tipo de proyecto a las asociaciones pequeñas.

- En la primera convocatoria se definieron siete causales de rechazo, las cuales pasaron a diez en la segunda y a doce en la tercera y cuarta convocatoria. El cambio entre la tercera y cuarta convocatoria consiste en que se confrontaba el proponente y representante legal con la lista OFAC (lista Clinton); en la tercera y en la cuarta se agregó la verificación con respecto a la lista GEPLA. Estas verificaciones no las había el IICA sino el MADR.
- Los criterios de calificación para los proyectos viables ha cambiado entre tipo de proyectos y entre convocatorias, de la siguiente forma:
 - En los proyectos de **tipo predial** los cambios son: La participación de la contrapartida tenía en la primera un peso de 400 puntos sobre mil, la cual bajó en la segunda a 350 y en la tercera y cuarta a 300 para darle cabida a otros factores como costos por hectárea y participación de los pequeños productores.

- El costo por familia pasó de un peso de 350 puntos en la primera y segunda a 300 en la tercera y cuarta con el fin de darle puntos al criterio de pequeños productores.
 - Al número de hectáreas se le dio puntaje en la primera pero luego se cambió en las siguientes por el costo por hectárea.
 - El puntaje para el tipo de producto sólo se tuvo en cuenta en la primera para promover los productos estratégicos de la política gubernamental.
 - El índice de pequeño productor en los proyectos prediales aparece como factor de calificación en la tercera y cuarta convocatoria con un peso de 100 puntos.
- Para los proyectos de tipo de distrito no se presentó ninguna diferenciación en la primera convocatoria; para las demás se tiene los siguientes criterios de calificación y cambios de acuerdo con la orientación de la política:
 - La contrapartida en todas las convocatorias ha tenido un puntaje de 150 puntos indicando que este tipo de proyecto lo fundamental no es el esfuerzo sino los aspectos sociales y de cobertura.
 - El costo por familia se incluyó en la última (2009) con 350 puntos.
 - El criterio de número de hectáreas como indicador de cobertura se le asignó un puntaje de 350 puntos en la segunda y tercera pero se sustituyó en la cuarta por costo por familia.

- El costo por hectárea se incluyó en la segunda, tercera y cuarta convocatoria con un peso de 350 puntos sobre mil.
- El índice de pequeño productor se incluyó en las convocatorias 2008-1, 2008-2 y 2009 con 150 puntos sobre mil. En 2007 no hubo diferenciación por tipo de proyecto (predial-distrito).
- Las garantías exigidas para obligaciones derivadas del acuerdo, pasó del 20 % y seis meses en la primera convocatoria a 20 % y 4 meses en las demás. Además, desde la segunda convocatoria se adicionaron las garantías de obligaciones laborales, de calidad de materiales y de estabilidad de obra.
- Las condiciones resolutorias de la entrega del apoyo para los proyectos que no cumplan con los compromisos se incluyeron desde la segunda convocatoria.
- No está restringido el número de predios que se pueden presentar. En la convocatoria 2009 se restringe la presentación de un mismo predio a otra convocatoria.
- No existe un límite a financiar por predio, solo se limita por proyecto o por hectárea.
- La unidad de evaluación es el proyecto y este puede estar integrado por uno o varios predios y una o varias familias.
- No existe restricción en cuanto a grado de relacionamiento entre beneficiarios por consanguinidad o afinidad. En 2009 había sido establecido para distritos y esta restricción fue eliminada por un adenda.

- No se exige que el proponente tenga experiencia en la producción agropecuaria. Esto sólo se requiere si aspira a recibir puntos de calificación por ser pequeño productor. A los demás proponentes no se les exige un documento que acredite ser pequeño productor y pierden estos puntos de calificación (máximo 150 puntos).
- En los TR no existe restricción en cuanto el tipo de tenencia (propiedad, poseedor, tenedor) siempre y cuando estén legalmente protocolizados.

ANEXO 2 OPERACIONES DE LA UNIDAD EJECUTORA IICA COLOMBIA

PRE INVERSIÓN

1. Organización de la Unidad Ejecutora
2. Apertura de la Convocatoria
3. Acompañamiento a Proponentes
4. Cierre de la Convocatoria
5. Filtro, evaluación y calificación de proyectos
6. Publicación de portafolios de elegibles
7. Verificación en campo de proyectos financiables
8. Suscripción de Acuerdos de Financiamiento

INVERSIÓN

1. Actas de Inicio
2. Interventoría y acompañamiento a la ejecución de los proyectos.
3. Terminación de las obras, liquidación y cierre de los Acuerdos de Financiamiento.

OPERACIÓN

El monitoreo se entiende en esta propuesta en el sentido de observaciones de campo con respecto a la puesta en práctica de los planes productivos que se presentaron en los documentos de proyecto como justificación de la solicitud de apoyo para construir o rehabilitar la infraestructura de riego y, o, drenaje. Esto incluye obtención de datos

para calcular las tasas internas de retorno al momento de las visitas y comparación con las tasas reportadas en los documentos de proyectos sin las inversiones respectivas. Con esta perspectiva, se plantean los siguientes objetivos específicos para el monitoreo como componente del seguimiento a los planes productivos de los proyectos cofinanciados:

- Identificar elementos que permitan establecer el grado de alcance del objetivo superior de las Convocatorias (fortalecer la competitividad).
- Identificar factores que pueden estar limitando o potenciando el fortalecimiento de la competitividad.