

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL
DEPARTAMENTO DEL HUILA**

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre de 1992

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL
DEPARTAMENTO DEL HUILA**

Santafé de Bogotá, D.C., Noviembre de 1992



IZCA
2.729
1921

GOBERNACION DEL HUILA

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA**

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA
DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO
EN EL DEPARTAMENTO DEL HUILA**

SANTAFE DE BOGOTA, NOVIEMBRE 5 DE 1.9926

CONTENIDO

	Página
INTRUCCION	4
CAPITULO I PROPUESTA DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA	10
CAPITULO II PROGRAMA AGROPECUARIO MUNICIPAL	23
CAPITULO III MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEPARTAMENTAL	32
CAPITULO IV SEMINARIO PERMANENTE SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO	52
CAPITULO V COORDINACION INSTITUCIONAL	57
CAPITULO VI DESARROLLO TECNOLOGICO	68

INTRODUCCION

El presente, es el primer informe de la asesoría que el IICA brinda a la Gobernación del Huila en el campo agropecuario, como parte del convenio firmado en conjunto con el MAG.

Contiene, como módulo inicial, propuestas de acción que permiten direccionalizar y crear las condiciones técnico-administrativas para viabilizar la planificación del desarrollo agropecuario.

En este sentido se plantean posibles soluciones tendientes a ajustar y fortalecer los sistemas de planificación existentes en el Departamento, proceso que se acompaña de una propuesta de reestructuración de la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero, entidad que en adelante, debe gerenciar en representación de la Gobernación, la planificación del sector a nivel regional, con instrumentos claros de coordinación, control y evaluación.

A su vez se presenta un análisis de la situación actual, problemas y perspectivas de solución, en las áreas de la producción-comercialización, desarrollo tecnológico y sector privado.

Todo este conjunto de análisis y propuestas aquí expresadas, son fruto del trabajo de los equipos conformados en el Departamento a instancias del IICA. No son por tanto opiniones o políticas unilaterales de una sola entidad.

La colaboración del IICA en este aspecto, ya sea por intermedio directo del asesor en el Departamento o a través de sus expertos del nivel central, ha sido y será la de crear un clima de reflexión, para que sean los propios funcionarios de las diferentes entidades, en especial el personal de la Secretaría, quienes lleven a cabo los análisis y el liderazgo de las acciones que solucionen los diversos problemas del sector agropecuario regional: se trata de una asesoría que no crea dependencia, sino que por el contrario contribuye a liberar la capacidad de conducción de los propios actores del desarrollo.

Es conveniente señalar las limitaciones que tiene ante sí el desarrollo regional, frente a una política económica globalizante nacional e internacionalmente, lo cual la hace altamente dependiente de las decisiones que se toman en estos niveles, pero a su vez, es indispensable el acudir a lo regional como carta de garantía para poder fortalecer los entes territoriales y propiciar la participación de la sociedad civil en los procesos del desarrollo, como única forma de consolidar socialmente el modelo económico actual.

Es posible que al apoyar el dinamismo de un sector a nivel regional, se este no solo fabricando una semilla que pueda irradiar creatividad y dinamismo en otros sectores de la economía y regiones del país, sino que también se esté induciendo a los niveles centrales a acudir a la realidad regional como la fuente primaria de todo proceso de planificación y de desconcentración.

METODOLOGIA. Antes de iniciar las labores de asesoría en el Departameto del Huila, se formuló el plan de operaciones, el cual se discutió y fue aprobado por las partes firmantes del convenio.

En dicho plan, el cual se constituye en el marco orientador del desarrollo del convenio, se definió la metodología a seguir de acuerdo a los grandes objetivos pactados:

- Cooperación económica y técnica al Departamento, con miras a definir iniciativas para el desarrollo de la producción y la comercialización de productos agropecuarios.
- Desarrollar conjuntamente un proyecto de área piloto para fortalecer la implementación del SINTAP en el Departamento.
- Propiciar la creación del Fondo de Financiamiento de Proyectos de Generación y Transferencia de Tecnología.

Metodológicamente, se acordó adelantar el trabajo por fases o módulos técnicos, los cuales se actualizarán permanentemente y se podrán combinar entre si para obtener diversas opciones de solución ante la incertidumbre de los problemas que se presenten.

En general, se propuso la conformación de los siguientes módulos:

- Módulo estratégico
- Módulo de desarrollo institucional.
- Módulo de capacitación.
- Módulo de programas y proyectos.
- Módulo de desarrollo tecnológico.

Se definió a su vez, la iniciación de la asesoría con la conformación del módulo estratégico, el cual trata de contextualizar el plan de desarrollo y proponer acciones específicas en lo institucional, investigativo, en lo participativo, etc., generandose la viabilidad para que posteriormente se puedan desarrollar los otros módulos, en donde se formularán los proyectos concretos en cada una de las áreas de trabajo.

Para el desarrollo de esta primera parte, se llevó a cabo una amplia reunión con funcionarios de la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero del Huila, en donde se determinaron los grandes problemas del desarrollo agropecuario del Departamento, su

situación actual y el producto esperado como solución. Síntesis que luego fue aprobada por el CONSEA.

Posteriormente se conformaron equipos de trabajo por problema con la participación de entidades y gremios del sector privado y público, bajo la coordinación de la Secretaría.

En cada grupo se hicieron varias mesas de trabajo, en donde aparte del análisis de los problemas, se ganó en conocimiento, en unidad de criterios, coordinación y liderazgo por parte de la Secretaría.

Una vez consolidados estos equipos, se propone que sigan funcionando periódicamente, como grupos de trabajo del CONSEA, con la coordinación constante de los funcionarios de la Secretaría.

Las anteriores acciones contaron con el apoyo permanente del consultor seleccionado por el IICA para el desarrollo de esta primera etapa, y con el apoyo indirecto de los demás expertos de la institución, mediante las reuniones periódicas que se hicieron a nivel central con todo el equipo para analizar los avances del convenio y a través de los expertos que se desplazaron al Departamento para brindar asesoría más puntual.

A MANERA DE DIAGNOSTICO. El Departamento del Huila se caracteriza por ser una región con un alto predominio de la actividad primaria: Lo agropecuario y la minería son los responsables del dinamismo del desarrollo Departamental. El primer subsector representa aproximadamente el 37% del PIB regional, mientras que la minería aporta el 65% de los ingresos del Departamento, vía regalías petroleras.

En general no existe articulación entre estos sectores primarios y los otros sectores de la economía (industria, servicios, etc.), que permita el surgimiento de industrias o agroindustrias generadoras de valor agregado regional y propicien la captación del excedente económico en favor de sus habitantes.

Cuenta con una alta población rural (45% de la población total) ubicada en las zonas de ladera, en donde se concentra la economía campesina alrededor del café, con una extensión de 76.000 has. en las cuales trabajan mas de 30.000 familias.

La gran mayoría de su territorio (56%), más de un millón de has., se utiliza para la ganadería extensiva, con una capacidad de carga de apenas 0.5 cab./ha.

Los cultivos y los bosques, ocupan una extensión de 263 mil y 592 mil has respectivamente.

Las recomendaciones del uso del suelo por su parte, indican se utilice en ganadería tan solo 96.000 has., 840.000 has. en cultivos agrícolas y un millón de has. en actividades forestales.

Al confrontar las cifras, se observa un gran desbalance, especialmente en ganadería y en los bosques, en donde se presenta una sobreexplotación del uso del suelo, causante de graves problemas de erosión.

Ante el desastre ecológico, la reforestación es insignificante: entre 1.980 y 1.988 tan solo se reforestaron 2.200 has.

Del área en cultivos, únicamente 38.000 has. son adecuadas para la mecanización y en su mayoría cuentan con riego. Con los proyectos de gran y pequeña irrigación se duplicará en el mediano plazo el área bajo riego, hasta alcanzar las 50.000 has.

En otros campos, en el Departamento ha venido desarrollándose la actividad piscícola y frutícola, ambas actividades con grandes potencialidades de producción, pero con limitantes fuertes en el aspecto de la comercialización.

Con respecto a la piscicultura existen mas de 3.000 pequeños lagos en las zonas de economía campesina, ubicadas sobre todo en el sur y centro del Departamento. Hasta la fecha el programa liderado por el DRI, se ha orientado al autoconsumo, pero es importante ir cambiando el enfoque hacia la comercialización.

En cuanto a las frutas, el área sembrada ha venido creciendo en los últimos años, liderado por el sector privado, pero sin una articulación clara con los mercados nacionales e internacionales, con graves consecuencias para los agricultores.

Mientras los cultivos afrontan estos problemas, crece el área sembrada en cultivos ilícitos y la inseguridad en el campo por la presencia de grupos guerrilleros en casi todos los Municipios del Departamento.

Frente a estos problemas, la acción gubernamental es reducida, en términos del presupuesto y en materia de planificación: Los recursos destinados a la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero, históricamente se sitúan en el 4% del total del presupuesto Departamental y sus acciones se han orientado al fomento, sin mayor planificación y coordinación con las entidades del sector en donde se encuentra el grueso del presupuesto para inversión a nivel regional.

La administración Departamental de cara a la apertura y a la descentralización, presenta grandes limitantes en su estructura de funcionamiento, lo cual es necesario corregir en el corto plazo, mediante esquemas de modernización de la gestión, su control y evaluación.

En el campo de la planificación y la coordinación no es menor la tarea a enfrentar. Hasta el momento la administración se ha concentrado en sus tareas internas, descuidando la actividad

gerencial que debe ejercer sobre las demás entidades del nivel nacional que laboran en el Departamento.

El año pasado se formuló un plan de desarrollo para el Departamento, pero por falta de concertación, dicho plan no se ha difundido, ni se ha constituido en guía que oriente los procesos de inversión.

Ante ésta situación, es fundamental mejorar las condiciones de viabilidad institucional, política, económica, técnica y administrativa, con el fin de que los planes se puedan llevar a cabo y se constituyan en instrumentos de apoyo para la solución de los problemas y la utilización plena de las grandes potencialidades con que cuenta el Departamento (situación estratégica, regalías del petróleo, adecuación de tierras en el corto plazo, etc.)

El IICA desea agradecer a los funcionarios, entidades y gremios, que participaron en esta primera etapa del proyecto, en especial al Secretario de Fomento Agropecuario y Minero, por el apoyo, gran interés y aportes a los resultados hasta ochoa obtenidos.

Con respecto al trabajo que sigue, se propone que la asesoría del IICA se concentre en los aspectos de la comercialización y la agroindustria, dadas las grandes limitaciones y a su vez potencialidades que posee el Departamento en esta materia frente a la apertura y la seguridad alimentaria. Lo anterior sin descuidar los campos restantes, los procesos ya iniciados, ni el análisis de conjunto que permita estructurar salidas integrales y de beneficio común.

CAPITULO I

PROPUESTA DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

I-PROPUESTA DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

INTRODUCCION

A partir de los procesos de descentralización y la nueva Constitución de 1991 los Departamentos y Municipios tienen nuevas responsabilidades: son ellos los gestores de su propio desarrollo.

El Gobernador y el Alcalde como gerentes de la empresa que es el Departamento y el Municipio necesitan fortalecer su capacidad de gestión para lograr los objetivos de desarrollo que se propongan; objetivos que deben estar enmarcados en las políticas de Desarrollo Nacional y que a su vez deben permitir la integración y la coordinación de los recursos existentes para un mayor beneficio de las regiones bajo su jurisdicción.

Una herramienta para fortalecer dicha gestión, para organizar, dirigir, controlar y evaluar las diferentes tareas del desarrollo regional, es la planificación.

La planificación se convierte en el instrumento más efectivo para concretar el Plan de Desarrollo del Municipio, la Región y el Departamento y en la guía para hacer más eficiente la inversión pública.

A partir de 1989 la ley de presupuesto - ley 38 - institucionaliza el Banco de Proyectos de Inversión a nivel nacional y para los entes territoriales, como una forma de organizar la inversión de los recursos del Estado.

En el Departamento del Huila, el DAP ha puesto en marcha el Banco de Proyectos de inversión, el cual se ha orientado hasta la fecha a los proyectos propios de la Gobernación y de los Municipios (inversión recursos IVA), con grandes limitaciones en el cubrimiento de los proyectos institucionales y sectoriales.

La propuesta que se presenta en este documento pretende establecer los niveles de coordinación, concertación y toma de decisiones que permita la ejecución y realización de las diferentes actividades que contempla el Plan de Desarrollo Agropecuario, el cual está inscrito en los diferentes planes de Desarrollo del Municipio, la Región y el Departamento.

1.1 LA PLANIFICACION EN EL DEPARTAMENTO

Con los procesos de descentralización y desconcentración territorial, los Departamentos adquieren un papel protagónico en la formulación y ejecución en materia de planificación.

La Constitución Política de Colombia, artículo 298 dice al respecto: los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos en la Constitución. Los Departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción Municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determine la Constitución y las leyes.

Según el Código de Régimen Departamental, Decreto 1222/86, los Departamentos deben participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. Deben también prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen y colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.

De acuerdo a la ley 11 de 1986, los Gobernadores como representantes de los Departamentos, pueden ejercer la iniciativa sobre la conformación de asociaciones de Municipios. Por su parte la ley 12 del mismo año, los faculta para vigilar a través de las Oficinas de Planeación Departamental, la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los Municipios con población inferior a 100.000 habitantes. A su vez les corresponde coordinar los convenios o contratos que celebren los Municipios con entidades del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal para realización de obras o prestación de algunos servicios públicos.

Por su parte el Decreto 77 de 1987 asigna a los Departamentos, con la asesoría del ICA, la coordinación, seguimiento y evaluación de los servicios de asistencia técnica y especializada agropecuaria para pequeños productores. La anterior función se reforzó mediante la puesta en marcha del SINTAP.

1.2 LA PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO

Esta se inicia a mediados del presente siglo, cuando se dictan las primeras normas que regulaban el desarrollo urbano de los Municipios. Con la reforma constitucional de 1968, se crea al interior del concejo Municipal, la Comisión del Plan, que se consolida como un mecanismo que participa en los planes de Desarrollo Económico y Social del Municipio.

Mediante la Ley 61 de 1978, se fortalece el proceso de planeación local, al hacerse obligatorio la formulación de Planes integrales de Desarrollo y se establece su forma de elaboración.

Con la reforma urbana (Ley 9/89), se señala qué Municipios podrán formular Planes Integrales o Simplificados de Desarrollo y con respecto a éstos últimos, determina el contenido de los planes y reglamenta sobre el uso del suelo y el plan vial, de servicios públicos y obras públicas.

Con la expedición de la ley 53 de 1990, se modifica el Decreto Ley 77 de 1987 y establece como obligatoriedad del Municipio la realización de unos Planes Generales de Inversiones, los cuales deben ser financiados con la totalidad de los recursos potenciales que el Municipio destine a gastos de inversión.

Finalmente, la Constitución Política define al Municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. (Art.311)

Con respecto al sector Agropecuario, los Municipios según el Decreto 2379/91, deben formular el Programa Agropecuario Municipal, con el apoyo del Fondo DRI, el PNR, el INCORA y el ICA. De acuerdo al código de régimen municipal, los Municipios menores de 20.000 habitantes deben incluir dentro de sus planes, programas de desarrollo rural integrado dirigido a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio.

A pesar de existir suficiente normatividad para concretar la planificación Municipal, los planes, programas y proyectos de Desarrollo Económico y Social que se han definido en respuesta a las normas que los exigen, no interpretan ni cercanamente su realidad, ni integran en su conjunto la participación efectiva de la comunidad en la determinación de las necesidades, como en la definición de alternativas que posibiliten la resolución de los problemas Municipales.

Sin embargo debemos reconocer el esfuerzo del PNR y del Fondo DRI, por vincular la comunidad en general y cada Municipio en particular en la priorización de la inversión asignada.

Para contrarrestar lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PDI), ha establecido unas políticas que apuntan a elevar la eficiencia del Municipio en la prestación de sus servicios y en la asignación y manejo de los recursos económicos. Para lograr éstos objetivos de la política Nacional, los Municipios deben reorientar sus esquemas de operación en donde se adopten instrumentos gerenciales para desarrollar su capacidad de planificación que necesariamente deben involucrar a la comunidad en la gestión local.

1.3 PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN EL HUILA

Hasta hace muy pocos años, cuando se posesionaba el Gobernador de turno, éste presentaba a la opinión pública un programa de Gobierno que era en la práctica, un catálogo de buenas intenciones para resolver la problemática Regional. Afortunadamente para el Huila, el Gobierno Departamental en 1983 a través de Planeación Departamental y en convenio con el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER de la Universidad de los Andes, elaboró el PLAN DE DESARROLLO DEL HUILA el cual fué adoptado mediante ordenanza 025 de 1980.

En 1990 el Gobierno Nacional a través del CORPES Centro Oriente contrató una asesoría con el CIDER de, para la reformulación del Plan Departamental, con la metodología de la Planeación Regional Estratégica que vincula todas las fuerzas vivas del Departamento. En concordancia con lo anterior el Gobierno Departamental mediante Decreto 0463 de 1990 creó la Comisión Formuladora, el Comité Asesor y los Comités de Apoyo Técnico, para la evaluación y Actualización del Plan de Desarrollo del Departamento teniendo en cuenta los nuevos procesos de Planeación Regional y la Descentralización Administrativa.

Luego de un arduo trabajo dichas comisiones presentaron el documento correspondiente que contiene las fases de Diagnóstico, la Identificación y Formulación de Objetivos, Estratégicas, Políticas, Programas y Proyectos concluyendo con el Plan de Inversión y Administración del Plan. (Ver anexo 1, en donde se presenta un resumen del Plan, con su listado de Proyectos Agropecuarios).

Sin embargo, el Plan de Desarrollo del Huila formulado en 1983 y el actualizado a partir de 1991, no se ha constituido en una guía de acción y las entidades siguen trazando sus actividades en forma lineal y descoordinada: El Plan de Gobierno no se ha transformado aún en acción de Gobierno, por falta de una estructura dinámica y moderna en materia de planificación, que se encargue no solamente de divulgar y validar constantemente el plan, sino también de su puesta en marcha, su seguimiento y validación.

En lo que respecta al sector agropecuario se repite la situación descrita anteriormente. Existe planificación al interior de cada entidad con un gran descuido en la visión general del agro. No hay una coordinación clara y cada entidad cumple con sus propias metas.

En general no existe articulación en el propio sector y con los otros sectores, ni tampoco articulación de niveles y espacios de planificación: Nacional, Regional, Departamental y Municipal; lo cual se traduce en alta dispersión de acciones, deficiente utilización de los recursos, proliferación de comités y debilitamiento de la Planificación Territorial.

A propósito de esto último, los entes territoriales en especial los Municipios, ven dividido su territorio y su organización en tantas partes como instituciones existan, impidiendo los análisis integrales y las acciones coordinadas. En la actualidad, no hay una metodología unificada sobre lo que debe ser el Programa Agropecuario Municipal (PAM), y las entidades siguen acudiendo a los Municipios en forma débil e independiente.

Por lo anterior, es necesario reorganizar al interior del Departamento el Sistema de Planificación del Sector Agropecuario, que oriente la participación institucional pública y privada en torno a un Plan Estratégico, con sus respectivos mecanismos de control, evaluación y participación comunitaria.

1.4 LA OPERATIVIDAD DEL PLAN - UNA PROPUESTA -.

La función principal del Plan de Desarrollo del Huila es la de orientar la inversión pública en el Departamento, buscando la vinculación del sector privado para aunar esfuerzos y recursos para el desarrollo de los diferentes proyectos. También es su objetivo lograr la coordinación de las diferentes entidades públicas y privadas, a nivel Municipal, Departamental y Nacional, buscando armonizar y concertar las decisiones de inversión que les competen a cada una de ellas y que de una u otra manera afectan el desarrollo del Municipio, la región y en su conjunto al Departamento.

A continuación se presenta un esquema organizativo para llevar a cabo la Planificación Agropecuaria en el Departamento, partiendo de la comunidad y los Municipios hasta llegar a los niveles Departamentales y Nacionales.

NIVEL	EJECUTIVO	RESPONSABLES DE PLANIFIC. CONTROL Y EVALUACION	ORGANOS CONSULTIVOS Y DE COORDINACION	PRODUCTOS
NACIONAL	PRESIDENTE	DNP MAG	CONPES Comité Coordinación Ejecutiva.	Plan Desar.Nacional Plan Desar.Agropec.
REGIONAL		CORPES CORSAS	Comité Técnico CORPES	Plan Desarrollo Región Centro Oriente. Plan Desarrollo Agropecuario Regional.
DPTAL	GOBERNADOR	DAP SDAM	Consejo Dptal de Planificación. CONSEA	Plan Desarrollo Dptal Plan Desarrollo Agropecuario Dptal.
SUBREGIONAL		DAP SDAM	Consejo de Planificación Subregional.	Plan de Desarrollo Subregional. Plan Integral Desarrollo Agropecuario
MUNICIPAL	ALCALDE	Oficina de Planeación Municipal. UMATA	Consejo de Planificación Municipal	Plan Desarrollo Municipal. Plan Agropecuario Municipal.
LOCAL		Juntas Administradoras locales	Comités Veredales	Planes Microregionales

En general se trata de un sistema de Planificación en donde se articulan los diferentes niveles en las dos vías, descendente y ascendente; con el objetivo de contar con un marco de acción general, retroalimentado por las especificidades de las localidades y Municipios; y una articulación horizontal que asegura la interrelación con los otros sectores, teniéndose en cuenta la integralidad de los procesos.

Este sistema deba enmarcarse en los nuevos postulados de la planificación estratégica, en donde prime el proceso continuo de formulación, control y evaluación de los planes y proyectos, con la participación de la sociedad civil, los entes territoriales, las instituciones y los centros universitarios. Dichos planes se conformarán con base en problemas priorizados en los diferentes niveles y sus objetivos se constituirán en propuestas de solución a cada uno de ellos.

A Nivel Municipal, se propone coordinar la participación de las diferentes instituciones y sector privado, desde un solo Consejo, el Consejo de Planificación Municipal(según lo establecido por la Constitución Política, artículo 340), en donde se analizarían los principales problemas del Municipio y de sus veredas (con el apoyo de los Comités veredales) y se priorizarían los proyectos de solución.

Se daría de ésta forma un análisis integral al Municipio y se buscaría el apoyo institucional específico dentro de un marco general y coordinado: Todo proyecto Institucional o privado debe de ésta forma responder a un Plan Municipal y no darse aisladamente.

Con la existencia de éste Comité, no deben existir otros Comités, los cuales en la actualidad son numerosos, atomizando y dispersando los recursos y acciones del Estado.

En el campo Agropecuario, un insumo básico para el Plan de Desarrollo Municipal, constituiría el Programa Agropecuario Municipal en cabeza de la UMATA. Este programa para evitar su sesgo tecnológico o productivista, debe incorporar los subsectores agrícola, pecuario, ambiental y piscícola equilibradamente. A su vez, debe articularse a los otros sectores para llevar a cabo una análisis integral y contribuir de ésta forma a la conformación o actualización de los Planes de Desarrollo Municipal. (Ver Módulo de Desarrollo Tecnológico).

El Comité de Desarrollo Municipal propuesto estará presidido por el Alcalde, con la Secretaría Técnica de la Oficina de Planeación Municipal donde existiere o sino por la UMATA. Participarían en él las entidades Nacionales y Departamentales que lleven a cabo acciones en el Municipio, representantes de los Comités veredales, de los gremios de la producción y del Concejo.

A Nivel Sub-Regional, y con el objetivo de brindarle a los Municipios un apoyo en materia de planificación, a la vez de ubicar los planes en un contexto regional, es conveniente la conformación del Consejo de Planificación Regional; el cual estará coordinado por el DAP, con el apoyo de los profesionales de la SDAM. A él asistirían los alcaldes de cada subregión y las entidades que tengan presencia en ellos.

Como base del análisis se tendrá el Plan de Desarrollo Sub-Regional, el cual hace parte del Plan de Desarrollo Departamental y se nutre a su vez de los Planes de Desarrollo Municipal.

El plan de la subregión debe contemplar básicamente aquellos problemas, tareas y programas que se salgan del ámbito Municipal y que para su realización es necesario unir los esfuerzos de varios Municipios, la Gobernación, las Entidades Nacionales y la Comunidad.

En lo sectorial Agropecuario, el Plan Zonal se constituye en herramienta indispensable para la formulación del Plan Sub-Regional. Es importante que para la conformación de los PAM, los diferentes equipos de trabajo por Municipio pertenecientes a una subregión, se reúnan para analizar las directrices del Plan Subregional, el método de diseño y conformación de los PAM, su puesta en marcha y su evaluación, todo ello liderado por la SDAM.

A Nivel Departamental, la responsabilidad de la Planeación en general, de su control y evaluación está en cabeza del DAP, con su respectivo organo de coordinación: el Consejo Departamental de Planificación. En el sector Agropecuario es la SDAM quien ejerce dicha labor, con el respaldo del CONSEA como su mecanismo de concertación.

Se busca como línea estratégica de que el CONSEA se vincule estrechamente al proceso presupuestal y por ende a la toma de decisiones en el aspecto financiero, vía banco de proyectos y/o manejo del recurso económico a través de fondos o convenios, en donde se unifique el manejo y destino de los presupuestos y aportes de las entidades y del gobierno seccional. Esta misma estrategia deberá emplearse en cada uno de los subcomites que se conformen al interior del CONSEA. (Pequeña irrigación, Asistencia técnica, Recursos naturales, Comercialización, etc.)

1.5 BANCO DE PROYECTOS

En la actualidad el esquema operativo del BPIN, es centralizado en sus decisiones y acumulación de información. Según la norma, todos los proyectos de inversión que utilicen aportes totales o parciales del presupuesto Nacional, sean estos Municipales o Departamentales, deben quedar inscritos en el Banco Central, lo cual genera una sobresaturación de información minúscula en este nivel, que impide

la toma de decisiones eficientemente sobre los grandes proyectos de inversión, además de debilitar la autonomía de los entes territoriales.

Para evitar en parte los limitantes anteriores, se propone crear en cada nivel territorial un banco de proyectos que filtre los diferentes proyectos de acuerdo a su cobertura de acción: En el Banco de Proyecto Municipal se deben inscribir tan solo aquellos de cobertura Municipal, los demás deben acudir a los Bancos Sub-Regionales o Departamentales, según su cobertura y nivel de decisión.

Se propone que para el sector exista un Banco de Proyectos Agropecuarios, coordinado por la SDAM a través de la URPA. En éste Banco se inscribirían todos los Proyectos de las Entidades del sector, se llevaría a cabo el análisis técnico y grado de afinidad con respecto al Plan de Desarrollo Agropecuario.

La SDAM presentará ante el CONSEA el listado de ideas de Proyectos para cada año y se concertará finalmente su pertenencia e integralidad, su cobertura y su viabilidad. Posteriormente pasará al DAP, quien con el apoyo del Concejo Departamental de Planificación, analizará el Proyecto Agropecuario desde un punto de vista Macro e intersectorial.

A través del Banco de Proyecto Agropecuario, la SDAM podría a su vez llevar un control y evaluación sobre las entidades, mejorando de ésta forma su liderazgo y capacidad de coordinación con respecto al análisis del avance de los Proyectos Institucionales y Gubernamentales, sus limitantes y grados de coordinación.

En resumen el sistema propuesto debe ser liderado en todos sus aspectos, tanto de formulación de planes, como de su integración, control y evaluación, por parte del DAP como entidad rectora general y por la SDAM en lo relacionado con el sector Agropecuario. Son éstas dos dependencias del Gobierno Departamental, quienes deben velar por la unidad de criterios metodológicos, por la coordinación Institucional, el control a la ejecución y la evaluación de los planes y de la acción institucional. Deben también impulsar la viabilidad de los planes a nivel Departamental y Municipal, articulándolos al proceso de programación del presupuesto, vía Banco de Proyectos y su tránsito por los Concejos Municipales, Asamblea Departamental, MAG y DNP.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es la sincronización en el tiempo de los diferentes planes, pues el PAM o el Plan de Desarrollo Municipal, debe nutrirse oportunamente del Plan Departamental o Subregional y viceversa, en una secuencia lógica y flexible de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba para lograr análisis integrales en medio de acciones puntuales.

Para evitar el análisis individual de los proyectos, el Banco de Proyectos que funcione al interior de la URPA, debe complementarse con un Banco de Planes y Programas, instrumento que apoyaría la formulación, control y evaluación del proceso de planificación, sin caer en la "proyectitis", en el análisis de los proyectos sin tener en cuenta el plan o programa al cual pertenecen.

La gran preocupación que existe sobre la metodología de la programación del presupuesto nacional mediante el instrumento Banco de Proyectos, es la respuesta tardía del sector público a las aspiraciones de la comunidad, ya que se debe establecer la programación proyecto por proyecto, con dos años de anterioridad al momento de la ejecución, lo cual trae consigo la desarticulación con los procesos Municipales y Departamentales que son mas ágiles y a su vez coarta la posibilidad de actuar sobre la coyuntura.

En este sentido y como formula de solución, el BPIN debe flexibilizarse y posibilitar la asignación del presupuesto institucional a través de programas, los cuales se concretarían por medio de componentes y proyectos a nivel nacional, regional y local, bajo decisiones mas concertadas y oportunas: el DNP - BPIN controlaría y evaluaría los programas y los grandes proyectos de inversión y las entidades en coordinación con los entes territoriales, llevarían a cabo la ejecución, control y evaluación de los proyectos específicos.

En síntesis, una propuesta de funcionamiento del Banco de Proyectos, podría ser la siguiente:

Del nivel Municipal deben subir hacia el Banco Regional o Departamental, tan solo aquellos proyectos que requieren presupuesto del Departamento o de la Nación.

Las entidades del sector que laboran en el Departamento, enviarán a sus niveles centrales componentes o grandes proyectos de inversión, los cuales deberán remitirse posteriormente al Ministerio respectivo.

Finalmente, los Ministerios deberán enviar programas al DNP-BPIN y no proyectos pequeños de índole Municipal y veredal.

De esta forma se evitaría la inscripción atomizada de multiples proyectos aislados y se le daría prioridad a los programas orientadores de la acción institucional y del desarrollo regional y nacional.

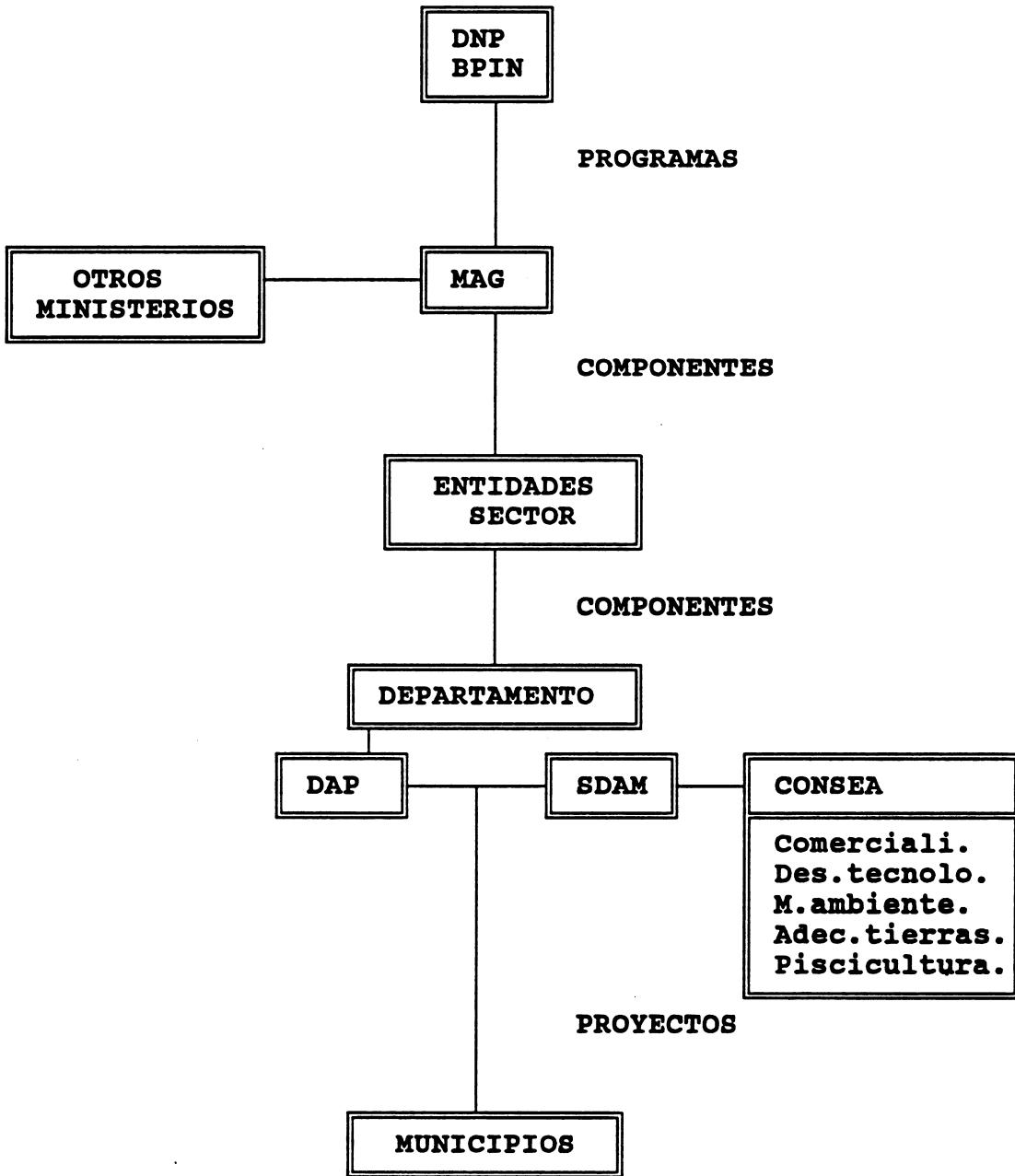
Para no perder el control sobre la inversión, se debe crear un mecanismo eficiente de contro y evaluación, que permita corregir imperfecciones o dispersión del sistema oportunamente: El DNP evaluaría los diferentes programas a cargo de uno o varios Ministerios, a su vez éstos controlarían y evaluarían la acción institucional a través de los componentes que integran un programa específico.

A nivel regional, la Gobernación ejercerá el control y evaluación de los proyectos concretos. Como se conformaran grupos o bancos por componente, con la participación de las entidades que adelanten actividades en áreas específicas, el inventario y análisis por componente se enviará al Ministerio por vía directa, con el fin de que éste cuente con mayor capacidad de análisis para controlar y evaluar la acción institucional de una manera integral y con visión regional y nacional.

Esta forma de manejo del BPIN, la cual no es utópica en el corto plazo dadas las últimas discusiones al interior del DNP, permitiría una mayor concertación y coordinación institucional y una respuesta oportuna de éstas sobre las demandas de la comunidad y los Municipios: Las entidades determinarían con dos años de anterioridad tan solo los grandes componentes y sobre la marcha o con poca anterioridad, formularían en coordinación con la Gobernación y los Municipios, los proyectos concretos.

Para la ejecución de éstos últimos, la unión de las entidades en torno a un componente y bajo la coordinación de la Gobernación (la SDAM en el sector agropecuario), determinarían un plan de acción acorde con el plan de desarrollo departamental y los planes municipales. En dicho plan se definirán a su vez los proyectos a implementar, los Municipios escogidos para ello, la forma de financiamiento y las entidades responsables.

Gráficamente la red de Bancos de proyectos sería:



CAPITULO II

PROGRAMA AGROPECUARIO MUNICIPAL

II-PROGRAMA AGROPECUARIO MUNICIPAL

INTRODUCCION

De acuerdo con el Decreto 2379/91, los Municipios con el apoyo del ICA, HIMAT, INDERENA e INCORA, deben formular el Programa Agropecuario Municipal (PAM).

En la actualidad parte de esta actividad se adelanta a través del Manual del ICA "Programa Agropecuario Municipal, identificación y caracterización de los Sistemas de Producción Agrícolas y Pecuarios". Manual ó metodología que se orienta a los subsectores agrícola y pecuario solamente, con especial énfasis en la presentación de soluciones tecnológicos para las especies priorizadas.

Además de este manual, existe otro de similares características, propuesto por el FONDO DRI, el cual no se utiliza.

Con base en la experiencia seguida por 19 UMATAS en el Departamento, los técnicos y profesionales de éstas, asumen el manual del ICA como un instrumento para la elaboración del PAM, lo cual trae consigo grandes deficiencias en el análisis de la integralidad de lo que debe ser un verdadero plan.

Con el objetivo de subsanar el sesgo tecnológico e incluir los demás componentes del desarrollo Municipal, en forma concertada y dinámica, es conveniente el diseño de un instrumento metodológico que permita la realización del PAM con las características antes mencionadas y con la participación decidida de las instituciones responsables.

Con base en los Decretos 1946 del 89 y 2379 de 1991, le corresponde a las UMATAs con el apoyo de las Entidades, entre otras las siguientes funciones:

- Establecer, implementar y mantener un sistema continuo de información Agropecuaria Municipal en aspectos tecnológicos del mercadeo, de conformidad con las directrices que fije el Ministerio de Agricultura.

- Llevar a cabo la determinación de las UAF y la coordinación institucional entorno a las acciones planificadas con el apoyo de la Secretaría de Agricultura.

- Apoyar al ICA, INDERENA e INPA, en la identificación de la demanda y oferta de tecnología para especies actuales y potenciales agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueros y determinar las especies prioritarias y sistemas de producción más importantes por el Municipio.

- Prestar con el apoyo del HIMAT, la asistencia técnica especializada en manejo de aguas en aquellos Municipios en donde existen distritos de riego.
- Con el apoyo del INCORA, prestar la asistencia técnica a los usuarios de la Reforma Agraria.

Como puede observarse, la tarea del ICA, es apenas una de las actividades de apoyo y la priorización de especies agrícolas y pecuarios con su consiguiente nivel tecnológico, es apenas un punto del problema. Aquí hay que recordar que la salida tecnológica no resuelve el problema de la producción, ni ésta a su vez por si sola resuelve el problema del Desarrollo Agropecuario Municipal, ni el bienestar de los pobladores del campo.

2.1 PROPUESTA

Primero se debe pensar en la forma de complementar la metodología del ICA con las demás actividades y entidades y la forma de su concertación con las fuerzas vivas del Municipio.¹

Segundo, se debe diseñar el sistema de articulación del PAM, con el Plan de Desarrollo Municipal, Subregional y Departamental.

Respecto al primer punto, es necesario ampliar el análisis introduciendo las variables socioeconómicas, ambientales, de infraestructura, financieras, políticas, de crédito, etc, e incorporando otros sectores como son la piscicultura, la pequeña y gran irrigación y lo forestal.

Para el análisis de cada uno de éstos temas es conveniente la recopilación y ordenación rápida de la información existente en el Municipio y en el Departamento para luego priorizar con la comunidad mediante grupos de trabajo, los principales problemas y concertar las soluciones óptimas y viables.

Se propone para mejorar el análisis e incrementar la viabilidad del Plan, se conforman grupos de acuerdo a su nivel de decisión:

GRUPO POLITICO:	Conformado por el Alcalde y los miembros del Concejo.
------------------------	--

¹ En éste punto se han tenido en cuenta las inquietudes y propuestas de la Secretaría de Agricultura de Antioquia y las metodologías de concertación de la planificación utilizados por la CVC y recientemente por el PNR.

GRUPO INSTITUCIONAL: Conformado por l a s instituciones de órden Nacional, Departamental y Municipal que lleven a cabo acciones en el S e c t o r Agropecuario del interior del Municipio.

GRUPO SECTOR PRIVADO: Integrado por los gremios de la producción, cooperativas y otras formas de asociación que operen en el Municipio.

GRUPO COMUNITARIO: Integrado por l a s Organizaciones Comunitarias y representantes de las veredas que conforman el Municipio. Podrán asistir a éste grupo los maestros o profesores de e s c u e l a s , colegios o universidades que operen en la región.

En cada uno de éstos grupos, los cuales pueden ser más o menos numerosos de acuerdo a las condiciones de cada Municipio, se analizarían todos los aspectos relacionados con el Sector Agropecuario y se priorizarán problemas y salidas.

Para poder tener unidad de criterio y como apoyo para la realización del análisis Municipal, se conformará una guía de diagnóstico ágil, la cual facilitará la selección de los problemas y sus posibles causas e interrelaciones. Se propone que dicha guía sea diligenciada por expertos seleccionados en cada grupo de interes.

Una vez diligenciada la guía, se llevaría a cabo la reunión por grupos de trabajo en donde se presentará por parte del experto los resultados del diagnóstico. Con base en dicho diagnóstico el grupo debe seleccionar los principales problemas en cada una de las siguientes áreas:

Desarrollo tecnológico	Investigación básica. Ajuste tecnológico. Asistencia técnica. Capacitación. En cada una de las áreas de estudio, los grupos deben tener en cuenta la información e investigaciones existentes, de ésta forma el Desarrollo Tecnológico, la información recolectada por el Manual ICA se tomaría como punto de partida de las discusiones.
Comercialización y agroindustria	Infraestructura de apoyo. Canales de comercialización. Investigación de mercados. Poscosecha y posproducción. Precios y volúmenes. Organización para la comercialización. Sistemas de transformación.
Medio ambiente.	Contaminación. Deforestación y erosión. Uso del suelo. Recurso hídrico.
Crédito	Demanda de crédito. Cobertura y oferta del crédito. Modalidades. Intermediarios financieros.
Infraestructura	Vías Acueductos y alcantarillado. Electrificación. Medios de comunicación. Infraestructura social.
Aspectos socioeconómicos	Población Distribución de la tierra. Pobreza Empleo e ingresos. Conflictos sociales y políticos. Cultura.

El análisis por área debe hacerse teniendo en cuenta los diferentes sectores agrícola, pecuario, piscícola y ambiental.

Cada grupo una vez priorizados los problemas, debe plasmar estos en fichas síntesis para ser presentados en la plenaria de todos los grupos.

En la plenaria se consolidarán y acordarán finalmente los principales problemas y se construirá la matriz de influencia dependencia: se ubican los problemas horizontal y verticalmente y para cada uno de ellos se realiza un análisis de influencia directa e indirecta sobre los demás, teniendo en cuenta la realidad Municipal.

MATRIZ

PROBLEMAS	1	2	3	4	N	Ind.Influenc.	
						Valor	%
1							
2							
3							
4							
n							
Indice Depend.							
Valor							
%							

Si un problema tiene influencia directa sobre otro la calificación es de 2 puntos, si su influencia es indirecta se califica con 1 punto y si no existe influencia se deja en blanco la casilla respectiva.

Al final de la ponderación, se suman las filas y las columnas dando como resultado un índice de influencia y de dependencia de cada uno de los problemas priorizados.

Posteriormente, los resultados obtenidos se ubican en un plano cartesiano en donde se determinan cuatro grandes zonas:

Alta influencia Poca dependencia	A	B	Alta influencia Alta dependencia
Poca influencia Poca dependencia	C	D	Poca Influencia Alta Dependencia

Zona A. Mucha influencia y poca dependencia. Son problemas que tienen gran repercusión en los demás problemas pero que no dependen de la solución de estos para obtener su propia solución. Se constituye por lo tanto en la zona de mayor importancia para la solución de los problemas, por cuanto se puede actuar en forma directa sin mayor dependencia de otros niveles e instancias y a su vez repercutir en una gran cantidad de variables. Se constituye en la zona de poder del sistema.

Zona B. Alta influencia y alta dependencia. Son problemas que presentan gran influencia sobre los demás pero se encuentran muy influenciados por éstos. Las decisiones en este campo no se pueden tomar en forma directa, sin embargo la solución que se brinde tendrá una amplia repercusión en el desarrollo Municipal.

Zona C. Poca influencia y baja dependencia. Constituyen problemas autónomos con una baja repercusión sobre los demás.

Zona D. Poca influencia y alta dependencia. Comprende la zona crítica, por cuanto su solución depende de muchas variables y a su vez no genera grandes efectos o encadenamientos.

Esta ubicación de los problemas por zona es importante para determinar su grado de manejo, importancia para el desarrollo y en la selección de los programas y proyectos a ser llevados a cabo, como solución al problema agropecuario Municipal.

Precisamente para la formulación de las acciones a seguir o plan estratégico, se propone la conformación final de un cuadro por zona, en donde para cada problema se sintetizan sus causas y las alternativas de solución por niveles de decisión. (Local, Municipal, Regional, Departamental, Nacional e Internacional).

PROBLEMA	CAUSAS	ALTERNATIVAS DE SOLUCION	NIVELES DE DECISION

Este proceso de formulación del PAM no debe ser prolongado en el tiempo, máximo dos semanas. Se recomienda si, que el proceso sea dinámico en el sentido de la realización periódica del mismo y sobre todo para que se lleve a cabo el control y la evaluación de los compromisos adquiridos.

Para el perfeccionamiento de ésta metodología, se propone su validación en el Municipio de Suaza, el cual posee experiencia en éste tipo de ejecuciones de concertación.

Con relación al segundo punto, sobre la forma de articular el PAM con el sistema de Planificación se propone: A nivel Municipal consolidar el Consejo de Planificación Municipal, en el cual se debe discutir el PAM, resultado de la concertación con los grupos de interés.

A su vez se debe articular éste Programa con lo planteado para otros sectores para conformar el Plan de Desarrollo Municipal.

Tanto sectorial como territorial, los representantes de la UMATA o de la Oficina de Planeación Municipal donde exista, deben reunirse a nivel subregional para intercambiar ideas y ampliar conceptos para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, en aquellos aspectos propios de los Municipios y especialmente en los supramunicipales o regionales. En éste nivel es importante contar con la participación del Comité Técnico del CRECED correspondiente a cada zona.

De ésta forma existiría un apoyo y retroalimentación de los equipos y a su vez se ampliaría el análisis y se coordinarían las posibles soluciones.

Pero quién es el responsable de reunir los PAM, analizarlos y proponer los ajustes pertinentes? Esta labor por hoy le corresponde a la Secretaría de Agricultura, quien debe a través de la URPA, analizar los PAM a la luz del Plan Departamental y proponer ajustes metodológicos en materia de planificación y a través de la División Técnica-Operativa, apoyar técnicamente la

conformación o ajustes al PAM a nivel Municipal.

Para ésta labor la Secretaría de Agricultores cuenta con el apoyo de la Comisión Seccional de Asistencia Técnica como órgano de consulta, asesoría y concertación. Esta comisión como parte del CONSEA es una guía fundamental para las labores de las UMATAS y para integrar sus actividades en contextos más amplios.

Es importante clarificar que son el DAP y la SDAM, como representantes del Gobierno Seccional, los rectores de la Planificación general y sectorial respectivamente a nivel Departamental y subregional y apoyar a los Municipios para que éste pueda llevar a cabo dicha función de una manera eficiente.

A través de éstas dependencias (DAP - SDAM) se debe concretar la participación institucional, su coordinación, control y evaluación. Se debe asegurar a su vez la congruencia, viabilidad y temporalidad de los planes. Para que sea efectiva la planificación, debe existir sincronización entre los diferentes niveles, ya sea para realizar la labor de marco estratégico o de insumo a otros planes y de apoyo para presentarse a los niveles decisorios para que se conviertan en planes de inversión.

CAPITULO III

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEPARTAMENTAL

III-DERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEPARTAMENTAL

INTRODUCCION

Con los cambios que experimenta el país en materia de desarrollo económico, es necesario ajustar los instrumentos de tipo político y administrativo que permitan el normal funcionamiento del modelo.

A nivel político ya se han alcanzado grandes avances con la nueva constitución política y con la elección popular de los alcaldes y gobernadores. En el campo administrativo por el contrario los ajustes han sido lentos y si bien se han llevado a cabo algunas cambios institucionales, dichos cambios dejan mucho que desear por falta de coherencia entre sí, sobre todo en el sector agropecuario.

En la medida que avance el modelo de apertura y se consoliden los nuevos procesos políticos, se hace más imperiosa la necesidad de modernizar el aparato administrativo del Estado; ajustar las instituciones y los programas a la nueva dinámica del país; no se puede seguir funcionando con instrumentos antiguos y organizaciones caducas, ante una realidad diferente con modelos antagónicos a los anteriores.

En lo referente a los entes territoriales (Gobernaciones y Municipios), estos por efecto de la descentralización han adquirido funciones y obligaciones diferentes a las del pasado, sin embargo sus esquemas de funcionamiento apenas se percatan de los cambios, lo cual amplía la distancia entre la dinámica de la realidad y los instrumentos de conducción y manejo.

Los CORPES orientados por el DNP, han canalizado los ajustes hacia las oficinas departamentales de planeación, en donde empieza a materializarse el cambio dado el papel que deben cumplir dichas oficinas en el nuevo orden presupuestal (Normatividad del BPIN).

En el campo agropecuario, el MAG ha formulado algunos lineamientos de ajuste a las Secretarías de Agricultura con un sesgo hacia su papel dentro del SINTAP.

Estas orientaciones del DNP y del MAG se dan desarticuladamente, lo cual se traduce al nivel departamental en mayor descoordinación y aislamiento entre los dos (2) organismos (DAP y SECREFOENTO), con el consiguiente debilitamiento de las Secretarías de Agricultura en materia de planificación y presupuesto.

Es conveniente por tanto, partiendo de los ajustes realizados hasta el momento, proponer nuevos esquemas de funcionamiento de las Secretarías de Agricultura que permita su articulación al papel de la Gobernación, dentro de un contexto amplio de planificación del desarrollo regional.

3.1 REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE FOMENTO AGROPECUARIO Y MINERO DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta el nuevo papel de las Gobernaciones con respecto a la planificación del desarrollo regional, la tutela que deben ejercer sobre los Municipios y las orientaciones del SINTAP, entre otras, impone cambios profundos en el funcionamiento de las Secretarías de Agricultura.

En el departamento del Huila, la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero ha venido desempeñando tradicionalmente funciones de fomento y Asistencia Técnica a nivel micro, con un esquema organizativo volcado a su interior sin conexiones con el exterior, lo cual reduce su campo de acción operativa, inhibe su papel de coordinación y reduce a la nada su acción planificadora. Bajo este esquema sus funcionarios quedan atrapados en problemas minúsculos, sin una concepción de lo regional, lo nacional e internacional, formandose un círculo vicioso: la mirada de los funcionarios es corta por no existir un objetivo amplio, un proyecto de desarrollo que lidere instituciones y personas y viceversa, no existe un buen programa porque el equipo de trabajo vive inmerso en los problemas cotidianos de corto alcance.

Para romper éste círculo vicioso es necesario darle a la Secretaría un papel protagónico en el desarrollo departamental, con objetivos más amplios, una nueva estructura de funcionamiento, una moderna infraestructura de apoyo y un personal capacitado en las nuevas tareas del desarrollo.

3.1.1 OBJETIVOS

El objetivo de la Secretaría debe ser el de promover y orientar el desarrollo sostenido del sector agropecuario y minero del Departamento, dentro de los parámetros de los planes departamentales y nacionales.

Debe apoyar a la gobernación para que el plan de desarrollo departamental contemple activamente al subsector agropecuario y minero y a su vez velar para que el plan sectorial contemple las potencialidades y limitaciones de los otros sectores, teniendo en cuenta que lo sectorial agropecuario incluye los procesos agroindustriales y el bienestar social, bajo la concepción de la agricultura ampliada. Aparte de los problemas de la producción se debe poner atención a los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, por cuanto es en ellos en donde se genera la mayor parte del valor agregado, y en donde se distribuye el excedente económico.

Bajo este concepto amplio del papel de la Secretaría es claro que sus acciones deben estar orientadas no sólo a los pequeños productores sino también a los grandes y medianos, como actores claves del desarrollo, lo cual no invalida el énfasis que debe dársele a los primeros. Tampoco debe limitarse a cumplir las obligaciones del SINTAP en el campo de la Asesoría y de la asistencia técnica a las UMATA, descuidando otros aspectos fundamentales del desarrollo como son la comercialización, la agroindustria, la información de precios y mercados, los recursos naturales, el bienestar social de los productores, etc.

En concordancia con lo anterior, tampoco debe reducir su accionar al funcionamiento interno y por el contrario debe salir del enconchamiento en que se encuentra para poder coordinar la acción institucional, orientar la planificación y ejercer una labor eficiente en lo relacionado al control y evaluación del desarrollo del sector agropecuario y minero en el Departamento. Por ello, antes que ser una Secretaría de Fomento, debe ser una Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

3.1.2 MARCO ORIENTADOR

En general la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero, debe cambiar, dar un gran giro, en concordancia con el nuevo papel del Estado, de sus entes territoriales, del Sector Privado y el Juego de los mercados.

En el modelo de apertura, el Estado pasa de ser benefactor a un Estado facilitador de las condiciones para que los diferentes grupos de la sociedad civil participen del desarrollo.

En ésta nueva fase y como porceso de transición el Estado debe apoyar mediante instituciones estables, a aquellos sectores de la población que no tienen acceso a los factores de la producción, para que puedan competir en igualdad de condiciones.

De igual forma debe crear los mecanismos para que exista transparencia en los mercados, generando sobre todo sistemas de información de precios y mercados en todos los niveles.

En todas estas nuevas funciones, el Estado debe propiciar el fortalecimiento de la iniciativa privada, buscando a través de una adecuada concertación, que éste sector asuma con mayor decisión los retos del desarrollo.

Fiel a éstos postulados, la Secretaría de Agricultura debe enmarcarse en las políticas de un Estado eficiente y facilitador, con alta participación del sector privado. En éste sentido muchas de sus actividades deben replantearse a la luz de las nuevas exigencias:

- Para potencializar los recursos presupuestales, que de por sí son exigüos frente a la magnitud de los problemas en el Departamento, es conveniente imponer como norma la cofinanciación. Todo proyecto o programa hacia el futuro deberá contar con el apoyo de otras entidades y/o del sector privado, incluyendo en este sector a la comunidad.

De ésta forma se estaría fortaleciendo a su vez la coordinación, por cuanto se tendría mayor ingerencia en los proyectos de desarrollo.

- Respecto a los centros y grupos, se deberían sostener solo aquellos que brinden un servicio efectivo y oportuno a la comunidad, bajo parámetros de eficiencia económica. Aquí la participación del Sector Privado es fundamental, en el sentido de convertir éstos Centros en Empresas mixtas eficientes con mayor radio de acción y reacción ante las necesidades de los usuarios y especialmente de los UMATA.

- La utilización de la maquinaria debe darse a través de proyectos concretos, en donde la Secretaría la aporte como parte de la cofinanciación a determinado proyecto piscícola, de pequeña irrigación o de apoyo a la producción. El ejecutor, una entidad responsable, se hará cargo de los gastos de mantenimiento.

De ésta manera se racionalizará el gasto de la Secretaría y se dará utilización a sus activos, desarrollando su potencialidad.

- En cuanto al laboratorio de suelos, en el corto plazo deber buscarse el apoyo del sector privado y ponerse al servicio de aquellas Empresas Públicas y Privadas que presten asistencia técnica en el Departamento. En el Mediano plazo dicho laboratorio estaría como aparte del Gobierno Departamental a la Corporación Regional del ICA, para la investigación y la transferencia de tecnología.

- Uno de los aportes fundamentales del Gobierno Departamental a través de la Secretaría de Agricultura al dinamismo de los mercados regionales y locales, es la organización e implementación de un sistema de información de precios y mercados del Sector Agropecuario y Minero, oportuno y con una gran cobertura.

Como postulado marco, debe tenerse en cuenta también, que la reestructuración de la Secretaría, no es un simple cambio de su estructura de funcionamiento, es un proceso que involucra a los demás dependencias de la Gobernación especialmente el DAP, a las Entidades del Sector Agropecuario y el Sector Privado.

En lo interior, la reestructuración o modernización es una responsabilidad de todos los funcionarios, del cambio mental de los mismos y del trabajo constante que desarrollen en pro del funcionamiento de la nueva Secretaría.

Sobre éste último punto se necesita contar con la estabilidad de los buenos funcionarios, del programa y del esquema de funcionamiento.

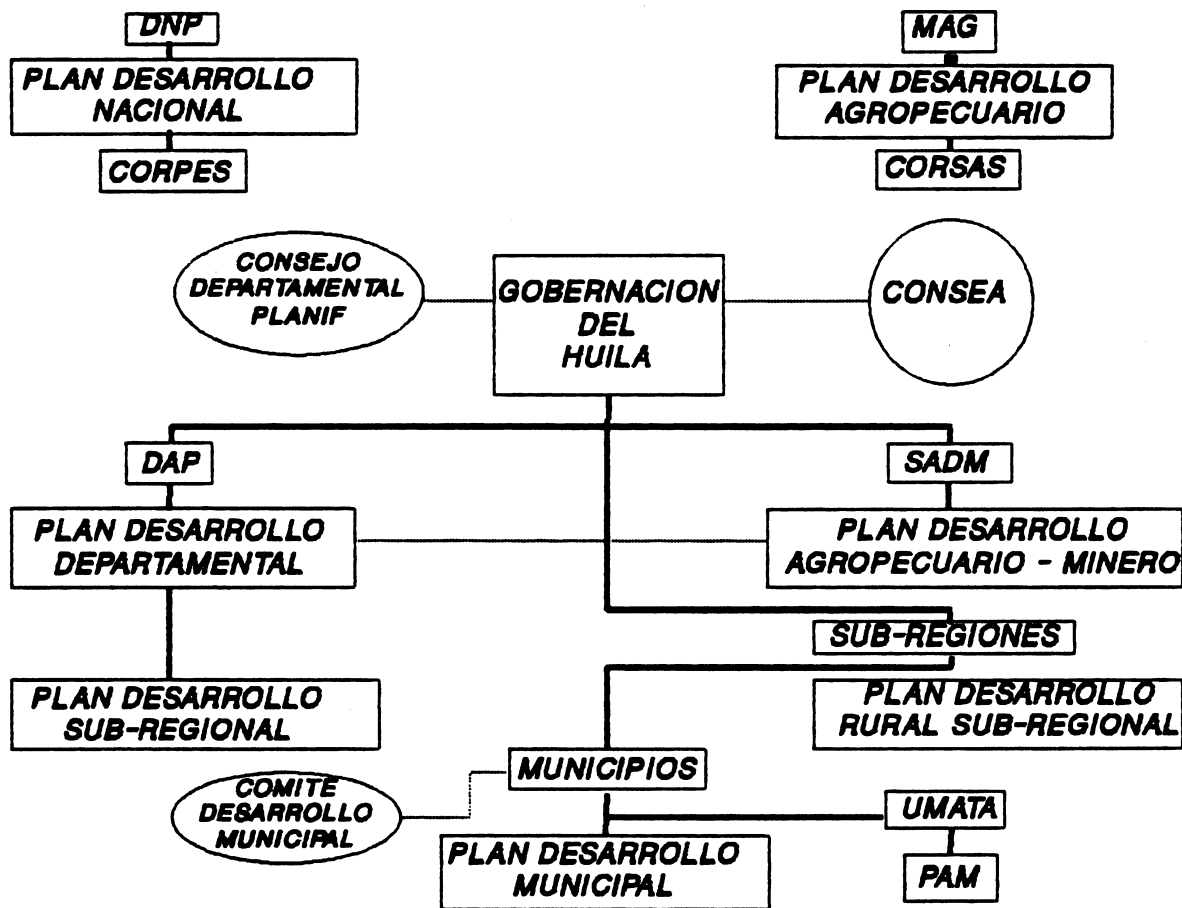
Para evitar la movilidad de funcionarios eficientes y brindarle estabilidad al proceso de reestructuración, es conveniente que los cargos futuros se cubran por concurso abierto de méritos, en concordancia con las leyes de mercado, para que la Secretaría cuente con aquellos profesionales más idóneos, que sobresalgan mediante el instrumento de la competencia técnica. A su vez debe existir un mecanismo de evaluación interno del personal que permita medir su eficiencia, confrontados nó por sus funciones, sino por la contribución a los objetivos.

3.1.3 ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO

La nueva organización de la Secretaría debe responder a los grandes objetivos bajo una estructura moderna y sencilla que permite la coordinación interna y externa y la toma de decisiones en forma desconcentrada y oportuna. Pero ante todo debe ser una estructura que se enmarque y articule al nuevo proceso de planificación del país, para evitar su aislamiento y asegurar la integración sobre todo con el Departamento Administrativo de Planeación.

3.1.4 ESQUEMA DE ARTICULACION

La siguiente sería la propuesta de la articulación en materia de planificación:



A nivel Departamental, el DAP prepara para ser presentado al

Consejo Departamental de Planificación, el Plan de Desarrollo del Departamento enmarcado en los lineamientos generales del Plan Nacional formulado por el DNP y el Plan Regional del CORPES. En esta tarea el DAP debe contar con el apoyo de la SDAM, quien suministrará el Plan de Desarrollo Agropecuario y Minero debidamente concertado en el CONSEA Y previamente acordado con el DAP.

Este Plan Agropecuario y Minero se constituirá en la base para la formulación de los Planes Sub-Regionales de Desarrollo Rural, los cuales se nutren a su vez de los Planes de Desarrollo Municipal y especialmente de los Planes Agropecuarios Municipales (PAM).

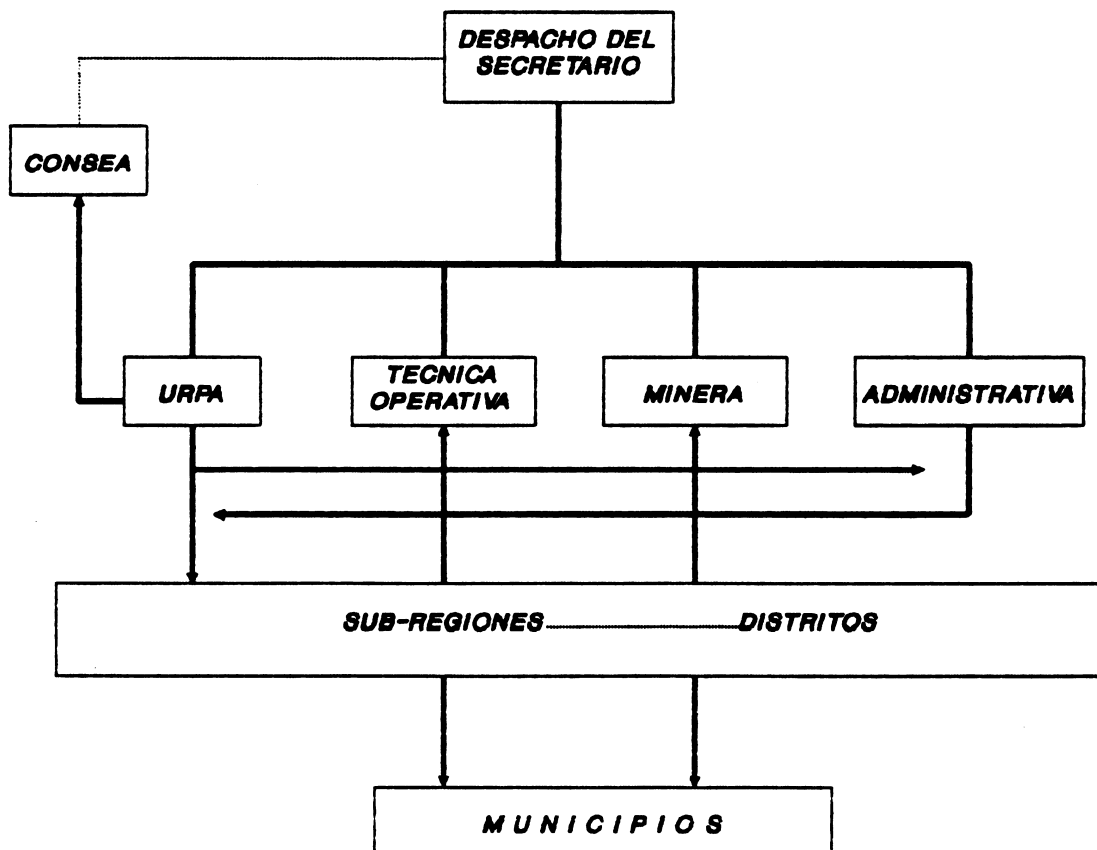
De esta forma la SDAM sería la responsable de la Planificación del Desarrollo del Sector a nivel vertical en cuanto su operatividad hasta el Municipio y horizontal por la coordinación institucional y sectorial.

Se insiste en que de la planificación Sub-regional, parta el apoyo a los Municipios desde una concepción regional que integre a varios de ellos como parte fundamental de una solución para los proyectos supra-municipales, como lo pueden ser los proyectos de comercialización, de recursos naturales, desarrollo tecnológico, etc.

El apoyo de la SADM a los Municipios se materializa sobre todo en la conformación y puesta en marcha de las UMATAS, en la asesoría para la formulación del PAM y del Plan de Desarrollo Municipal, éste último bajo la coordinación del DAP, el cual debe constituirse en el punto de encuentro de los sectores y de las instituciones para que se lleve a cabo una verdadera integración del análisis de sus problemas, de la coordinación y la ejecución de los proyectos.

3.1.5 ORGANIZACION INTERNA

A nivel interno se propone la siguiente estructura general:



Se propone de esta forma la consolidación de cuatro divisiones: La URPA U Oficina de Planeación de la Secretaría, la Técnico-Operativa, la Minera y la división Administrativa.

La primera y la última, tal como se ilustra en el gráfico, serían las divisiones de apoyo a las otras divisiones: la una en materia de planificación y evaluación y la otra, la administrativa, en todo lo relacionado con los aspectos logísticos, la capacidad del personal, la programación y el control presupuestal y la divulgación de las acciones de la secretaría. Con la URPA se busca que la Secretaría cuente siempre con un buen plan de acción, una direccionalidad correcta y con la Administrativa se persigue el mantener los insumos necesarios para que el equipo de trabajo pueda llevar a cabo el plan propuesto: Es el aceite que necesita el motor para poder funcionar normalmente.

La URPA, además de lo anterior, sería la encargada de las relaciones con las instituciones del sector, en los aspectos de planificación y de coordinación y por ello su relación estrecha con el CONSEA.

La función de la división Técnico-operativa y la minera, es más vertical por sus acciones a nivel Sub-regional y con los Municipios. A través de la Técnico-Operativa, la Secretaría prestará su servicio de control y evaluación de la asistencia técnica a los pequeños productores en cabeza de los Municipios (UMATA).

Con el objetivo de desconcentrar las acciones de la Secretaría en materia de planificación, apoyo técnico, de información, control y evaluación, es conveniente fortalecer los equipos de las subregiones o distritos en el sentido de organización, delegación de funciones (inscripción y control de las UMATAS por ejemplo), y de toma de decisiones.

Es importante anotar, que debe existir un equilibrio entre las divisiones por cuanto la debilidad o inoperancia de una de ellas repercute negativamente en las otras, frenando el ritmo de acción del plan. En este orden de ideas, no se puede pretender una fortaleza de la URPA o de la técnico-operativa, manteniendo una división administrativa débil que frene la dinámica de las primeras.

En general, las funciones de la nueva estructura serían las siguientes:

DESPACHO DEL SECRETARIO

- Dirigir y coordinar la planificación del sector Agropecuario y Minero en el Departamento.
- Representar al Gobierno Departamental ante los organismos regionales y nacionales en materia de Desarrollo Agropecuario y Minero.
- Coordinar acciones con las demás dependencias de la gobernación a fin de lograr la integralidad del plan y la eficiencia en la utilización de los recursos.
- Dirigir, controlar y evaluar el equipo de funcionarios de la Secretaría, así como también sus principales actividades y proyectos, los bienes y presupuesto de la misma.
- Representar el MAG en los Departamentos como agencia seccional del sector público Agropecuario (Decreto 501/89).
- Presidir el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario Departamental (CONSEA).
- Integrar los Consejos Regionales de Secretaría de Agricultura (CORSAS).
- Promover el desarrollo integral y armónico del sector Agropecuario en los Municipios.
- Dirigir, coordinar y evaluar las acciones de la asistencia técnica en el Departamento.
- Realizar convenios con entidades del sector público y privado para la realización de proyectos y programas establecidos en el plan.

URPA	TECNICA OPERATIVA	MINERIA	ADMINISTRATIVA
<ul style="list-style-type: none"> - Planificación del Desarrollo Agropecuario con visión del Desarrollo Rural y basado en el Plan de Desarrollo Nacional, los Planes Regionales y Municipales. - Ser el agente MAG en la región de acuerdo con el decreto 501/89. - Mantener las relaciones de la Secretaría con el exterior, especialmente con los CORPES, el DAP y las entidades del nivel nacional que llevan a cabo acciones en la región. - Coordinar la acción institucional a través del CONSEA. - Evaluar el Desarrollo del Plan Agropecuario y Minero semestral y anualmente. - Planificar las actividades de la secretaria y evaluar anualmente un desempeño. - Mantener el sistema de información estadística sobre las principales características de los sub-sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo las acciones de la Secretaría en lo relacionado con el control y la evaluación de la asistencia técnica, las actividades de apoyo y los proyectos especiales. - Programar, evaluar y controlar sus actividades permanentemente. - Apoyar a los Municipios en la elaboración del PAM y en la conformación y puesta en marcha de las UMATAS - Formular el plan de acción para el manejo y funcionamiento de los distritos operativos, las granjas y los centros la maquinaria y demás equipos de apoyo con que cuenta la Secretaría. - Establecer , coordinar y evaluar convenios con otras entidades del sector público y privado en bien del desarrollo Departamental. - Servir de representante de la Secretaría en los Distritos y en los municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formular el plan minero del Departamento con el apoyo de la URPA. - Apoyar la explotación de los pequeños y medianos mineros. - Apoyar a los mineros en los aspectos legales de la solicitud y trámite de las licencias de exploración y explotación. - Evaluar los impactos ambientales causados por la explotación minera. - Supervisar las actividades desarrolladas en las explotaciones mineras. <p>Brindar asesoría en la exploración de fuentes hídricas subterránea</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Servir de apoyo logístico a las demás dependencias de la Secretaría. - Programar, controlar y evaluar el presupuesto de funcionamiento de la Secretaría. - Velar por el bienestar de los funcionarios. <p>Dirigir los procesos de comunicaciones, con el fin de divulgar las directrices de la Secretaría y sus principales acuerdos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controlar y evaluar los convenios o contratos que lleve a cabo la Secretaría.

URPA	TECNICA OPERATIVA	MINERIA	ADMINISTRATIVA
------	-------------------	---------	----------------

- Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información de precios y mercados.

- Coordinar y dirigir el banco de proyectos del sector Agropecuario y Minero.

- Diseñar con el apoyo de la división Técnica operativa los instrumentos necesarios para el apoyo a los Municipios en materia de planificación, control y evaluación.

- Publicar y suministrar la información generada en el desarrollo de sus funciones y evaluación.

3.2 SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION INTERNA

Uno de los aspectos centrales de cualquier organización es conocer los puntos críticos hacia los cuales orientar la atención de la empresa. Por falta de un conocimiento cierto sobre los puntos nodales de la organización, se termina actuando y tomando decisiones sobre los problemas insignificantes que copan además todo el tiempo de los dirigentes, nublando cotidianamente los problemas fundamentales.

Se trabaja de esta forma sobre las urgencias y sorpresas y no sobre lo importante y lo planificado.

Toda empresa por insignificante que ella sea necesita un esquema organizativo que se oriente bajo las directivas de un plan de largo, mediano y corto alcance.

En el caso de la Secretaría debe existir primero un plan general, una guía que oriente los procesos de la misma, en el largo plazo para evitar cortes y disfunciones anuales o por los cambios del secretario. Esta guía o misión de la Secretaría, debe ser un plan estratégico hacia adelante, en donde se

contemplan los grandes líneas de acción.

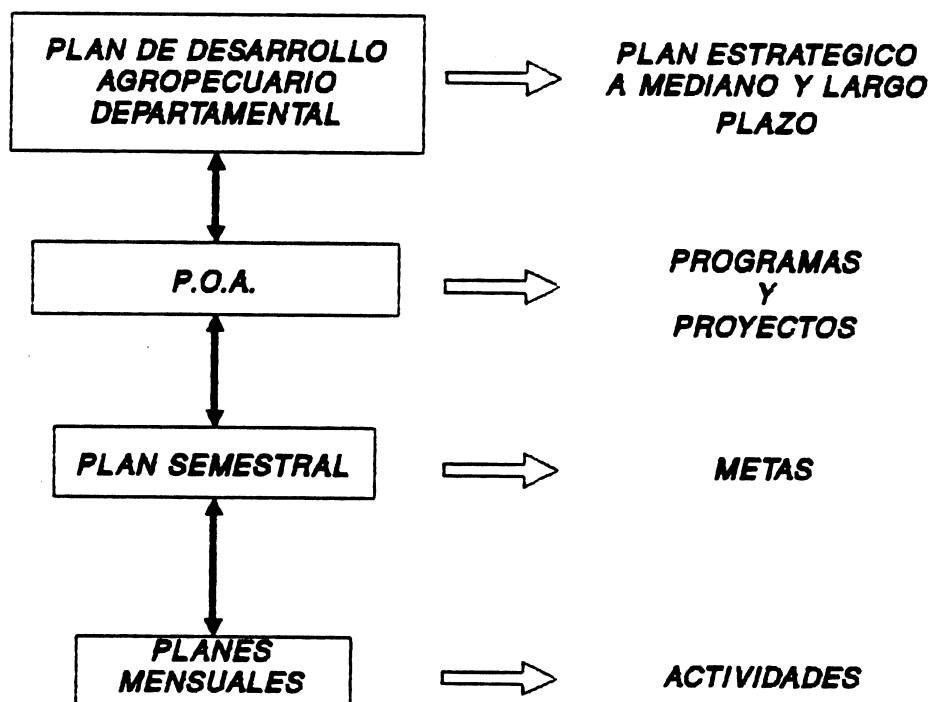
Dicha guía la constituye el Plan de desarrollo Agropecuario del Departamento, teniendo en cuenta algunos aspectos específicos de la Secretaría como tal.

Posteriormente a este plan guía la Secretaría debe definir un Plan Operativo Anual (POA), el cual contiene los principales proyectos y programas a ser realizados en el año.

De igual forma debe definirse un plan semestral en donde se organizan en orden de prioridades y cronológicamente las metas a realizar para poder avanzar en los proyectos propuestos.

Finalmente es conveniente contar con planes mensuales que respondan por las principales actividades de la Secretaría, orientados a cumplir los planes anteriores.

Gráficamente se tendría lo siguiente:



Para cada una de las etapas planteadas se debe tener una adecuada formulación y oportuno control y evaluación.

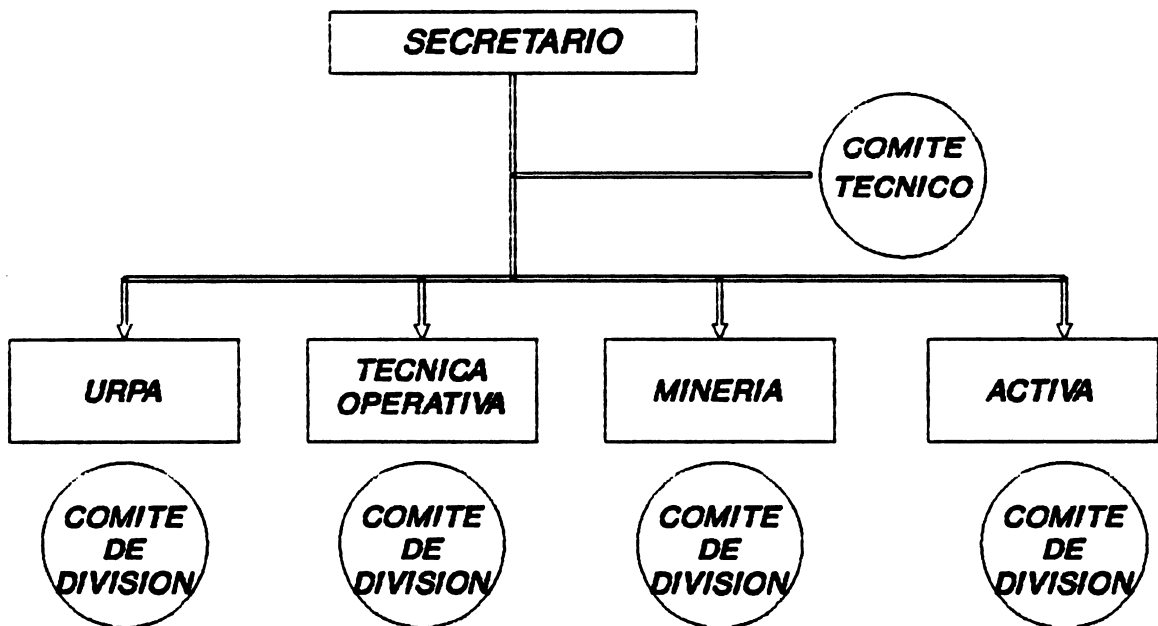
Es importante que al interior de la Secretaría las actividades se lleven a cabo bajo la concepción del ciclo del proyecto, entendiéndose éste como la serie de actividades organizadas alrededor de un objetivo concreto, con unos recursos definidos y un espacio determinado, no sólo por la articulación con el

proceso del presupuesto y el manejo del banco de proyectos del sector, sino también como principio de organización, ya que todo proyecto debe contar con una adecuada formulación y ejecución, lo cual permite ejercer un verdadero control y evaluación tanto de lo programado como de lo realizado. De lo contrario, acciones aisladas sin ninguna formulación previa y sin objetivos claros, no permiten ningún control y evaluación.

Si se cuenta entonces con un POA en donde se definen los proyectos más importantes a ser ejecutados en el año, con sus objetivos claros, los recursos definidos, responsabilidades establecidas, metas concretas e impactos buscados; el proceso de control y evaluación se facilita, apoyado en instrumentos sencillos como son los programas de control por proyecto y por dependencia. En este sentido una buena formulación de los proyectos se constituye en la base para una eficiente formulación del sistema de control y seguimiento.

Volviendo al esquema de funcionamiento de la Secretaría, la mejor forma de organización, de sus labores y toma de decisiones sería aquella que se ajuste al proceso de planificación la cual se materializa en los proyectos.

Al respecto se plantea el siguiente esquema de organización, basado en los diferentes planes y en la necesidad del trabajo grupal:



FICHA MENSUAL

Grado de cumplimiento de las actividades en el mes anterior	% De cumplimiento del proyecto concreto	Principales actividades presente mes	Necesidades de apoyo otras dependencias

FICHA SEMESTRAL

Grado de cumplimiento del POA semestre pasado	Principales actividades y proyectos próximo semestre	Necesidades de apoyo otras dependencias

FICHA ANUAL

Grado del cumplimiento del POA en cada uno de los proyectos y por dependencia	Grado del cumplimiento del Plan de Desarrollo Agropecuario y Minero

Existirían tres (3) momentos de control y evaluación: el mensual, el semestral y al anual, con dos tipos de comite de discusión y coordinación interna: Los comites de división y el comité técnico de control.

Con base en el POA y en el plan semestral los cuales se discuten y acuerdan previamente en el comité técnico, cada división a través de su comité de división en el cual participan los profesionales y técnicos dependientes de la misma, acordarán las principales actividades a ser cumplidas en el mes y los apoyos necesarios de otras dependencias, de igual forma se evaluará lo cumplido o lo que quedó pendiente en el mes anterior.

Estos planes o evaluaciones mensuales pasarán al comité técnico conformado por los jefes de división, en el cual se analizará en conjunto lo prioritario de la Secretaría en el corto plazo (un mes), y lo cumplido por dependencia en el mes anterior. Este

control de actividades le permitirá a la vez determinar el grado de desarrollo y articulación de las dependencias: cual de ellos marcha bien, o cual no funciona o está obstaculizando el funcionamiento total de la Secretaría.

En este comité se acuerda la orientación del mes y la solución a las urgencias o contingencias no previstas en el plan.

A nivel semestral el proceso es similar, pero la confrontación no es contra el grado de ejecución de las acciones, sino contra el grado de realización del POA y los proyectos respectivos.

Le permite éste análisis a la Secretaría, ajustar la direccionalidad de sus acciones oportunamente y evaluar el desempeño de sus dependencias a través de los proyectos concretos.

Anualmente, tanto los comités de división como el técnico, evaluarán finalmente el grado de cumplimiento del POA y del plan de desarrollo.

Para el buen manejo de la Secretaría y la toma de decisiones oportuna, se plantea que los comités funcionen en forma periódica, mínimo dos (2) veces por mes, de esta forma se consolidaría el trabajo en equipo, proceso fundamental para que los funcionarios participen en la toma de decisiones y en la conformación de los planes, lo cual a su vez fortalece la motivación y el compromiso que se tenga con la Secretaría, al entenderse ésta, no como el secretario de turno, sino más bien como un equipo organizado y fuerte en pos de grandes objetivos.

Este esquema de organización que no es otra cosa que el sistema gerencial, similar al practicado por las empresas privadas, funciona siempre y cuando sea liderado por el Secretario, para lo cual debe contar con un equipo sólido a nivel del despacho, que le colabore en el manejo del sistema y lo asesore en la toma de decisiones sobre lo prioritario y le filtre y organice la información indispensable e importante.

A propósito de esto último, con la organización planteada, la información y problemas se deben procesar en cada nivel, ascendiendo hacia los niveles directivos tan solo aquello que no pueda ser resuelto en dichos niveles. De esta forma al comité técnico y al Secretario tan solo llegaría la información básica y los problemas mas importantes y no un mar de información y de problemitas que ahogarían la energía de cualquier dirigente.

3.3 PROCESO DE CAPACITACION

Como se mencionó anteriormente, uno de los puntos básicos de la modernización de la Secretaría lo constituye la capacidad o no

que posean los funcionarios para liderar procesos y conducir las acciones planteadas.

Para adquirir tal destreza, los funcionarios deben contar con una capacitación permanente, ya sea a través de charlas, seminarios, mesas de trabajo, cursos universitarios, etc. Esta capacitación permanente también incluye el acceso a los libros y revistas, ordenados en una biblioteca o centro de documentación.

Sobre los temas fundamentales y urgentes de capacitación al personal de la Secretaría, se pueden citar los siguientes:

- Políticas de descentralización y de apertura.
- Plan de Desarrollo Nacional, Regional y Departamental.
- Desarrollo Rural.
- Sistema agroalimentario.
- Comercialización y mercados.
- Sistema de crédito-FINAGRO.
- SINTAP y desarrollo tecnológico.
- Problemática social agropecuaria.
- Conceptos sobre género y desarrollo.
- Procesos de información en el sector.
- Concepto de sostenibilidad.
- Sector privado y desarrollo.
- Sistema Nacional de planificación.
- Sistema gerencial.
- Sistema de control y evaluación.
- Funcionamiento y estructura del MAG.

Con relación al Centro de documentación, el IICA ha donado una colección de más de 50 libros con temas de actualidad, como semilla para el fortalecimiento del Centro existente.

En este campo se deben hacer las conexiones pertinentes con las demás Entidades, Centros de Investigación, Universidades etc., con el fin de vincularse y suscribirse a las publicaciones que interesan y sirvan al Desarrollo Regional. A su vez las

conexiones con los Centros de documentación y biblioteca especializados en el Sector Agropecuario y Minero, es fundamental en los aspectos de metodología de manejo de los Centros, actualización de estudios y publicaciones y capacitación en divulgación de textos y hábitos de lectura.

3.4 SEMINARIOS PERMANENTES

Como una forma de mantener una conexión con el medio exterior, establecer compromisos y a su vez recibir los aportes pertinentes en materia de política, la Secretaría llevará a cabo seminarios permanentes, los cuales se desarrollarán cada mes con un tema específico.

CAPITULO IV

SEMINARIO PERMANENTE SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO Y MINERO

IV-SEMINARIO PERMANENTE SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO Y MINERO

4.1 JUSTIFICACION

A nivel económico, político y administrativo, el país esta experimentando una de sus más grandes transformaciones, la cual permea los ámbitos sectoriales, regionales, institucionales, empresariales, sociales, culturales, etc.

Varios han sido los efectos de la aplicación de este nuevo patrón de desarrollo a nivel Nacional y Departamental. En el ámbito regional, dichos efectos pueden tornarse negativos si el nuevo patrón no se ajusta a las condiciones y potencialidades del Departamento.

En el campo Agropecuario y Minero, es preocupante la situación de miles de familias que se han afectado por la aplicación del modelo en forma lineal y homogeneizante. Se puede afirmar, que la nueva política macroeconómica ha creado muchas expectativas para el sector Agropecuario, lo cual genera a su vez inseguridad e incertidumbre.

Ante esta nueva situación, no existe en la actualidad a nivel regional, un foro adecuado para discutir y canalizar la problemática actual y poder contar con una visión clara y real de lo que está sucediendo en lo agrícola, lo pecuario, lo piscícola, lo forestal y lo minero.

Reconocer la realidad y actualidad del Departamento, enfrentada a la realidad Nacional e Internacional, cuál es nuestra situación y hacia dónde nos dirigimos , cómo nos preparamos para afrontar la apertura económica y la internacionalización de la economía, etc, son temas que preocupan a la Gobernación del Huila y a la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero.

La creación de un seminario permanente sobre problemas agropecuarios brindará un espacio para el análisis y la reflexión, permitirá la discusión y búsqueda de propuestas para solucionar los diferentes problemas y permitirá una integración de las entidades, el gobierno y los particulares en la búsqueda de un desarrollo continuo y sostenido del Huila.

4.2 OBJETIVOS DEL SEMINARIO

- Establecer un mecanismo de información permanente y actualizado sobre la problemática del Sector Agropecuario y Minero que permita el análisis y la reflexión sobre los temas trascendentales del Desarrollo Regional y Nacional en esta materia.

Como objetivos específicos se tiene:

- Desarrollar temas relevantes de análisis que requieran ser profundizados por entidades de investigación y/o por Comites de trabajo que para el efecto se constituyan.
- Motivar la investigación y el análisis del Desarrollo Agropecuario y Minero del Departamento, enfrentado a la realidad Nacional e Internacional.
- Integrar al gobierno y los particulares para responder conjuntamente a los problemas que se presenten en los dos subsectores.
- Crear las condiciones necesarias para la articulación de las diferentes entidades y centros de investigación regional al interior del Departamento y hacia el País.
- Fortalecer la capacidad de planificación de los equipos regionales, con el objetivo de formular propuestas de solución oportunas y coordinadas.

4.3 METODOLOGIA

El seminario permanente sobre problemas Agropecuarios y Mineros, que se organiza en el Huila, girará en torno a conferencias mensuales por parte de investigadores, directivos institucionales y gremiales, funcionarios gubernamentales, profesores universitarios, dirigentes agrarios y mineros, etc., según el temario que se acuerde desarrollar en el primer ciclo de conferencias.

En desarrollo del convenio IICA-MAG-Gobernación del Huila es posible contar con un gran aporte intelectual y logístico de especialistas, lo cual garantiza desde ya el éxito del seminario propuesto.

La Gobernación del Huila a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario y Minero coordinará las actividades para desarrollar el seminario y se encargará de la publicación escrita de una síntesis de las discusiones y conferencias que se den en el seminario.

4.4 POSIBLES TEMAS DE REFLEXION

- Políticas de modernización y apertura en América Latina, con énfasis en el caso Colombiano.
- El plan de desarrollo Nacional y Departamental frente a la política de apertura.
- Descentralización y apertura en el Departamento.
- Papel de los entes territoriales en el nuevo patrón de desarrollo.
- Nueva dinámica de la comercialización de productos agropecuarios a nivel Internacional y Nacional.
- Sistema Nacional y Regional de Planificación.
- Sistemas de información de precios y mercados.
- Papel del sector privado y público en el nuevo modelo de apertura.
- Potencialidades y debilidades agropecuarios y mineros del Departamento.
- Políticas del MAG y del DNP.
- Reestructuración del sector Agropecuario.

4.5 PARTICIPANTES

Se invitará a dichos seminarios a los profesionales del Sector Agropecuario y Minero, pertenecientes a las diferentes entidades públicas y privadas, universidades, gremios de la producción, fundaciones, asociaciones, etc.

Con el objetivo de tener mayor integralidad en el análisis, se pretende contar con un equipo de especialistas que asistan permanentemente a todos los seminarios y un equipo flotante dependiendo de la especialidad del tema a ser tratado. El equipo permanente a su vez se constituirá en el equipo asesor para definir el temario, invitar los conferencistas y realizar labores de divulgación.

CAPITULOV

COORDINACION INSTITUCIONAL

V-COORDINACION INSTITUCIONAL

INTRODUCCION

La coordinación de actividades entre las diferentes entidades, tanto de órden Nacional, como Departamental y Municipal ha sido, desde hace varios años, motivo de preocupación de los organismos encargados de la Planificación del Departamento.

El Ministerio de Agricultura es el responsable de casi todos los intentos que se han emprendido con éste fin, pero en éste momento de cambios radicales en la Administración del Estado, la mayor responsabilidad al respecto la tienen las autoridades Departamentales, las que a partir de ahora deben gestionar el desarrollo regional, valiéndose de los instrumentos que para ello las ha dotado la nueva realidad nacional.

La descentralización Administrativa, cada día mayor, la reestructuración de las entidades nacionales por razones estructurales, la mayor autonomía de Departamentos y Municipios, entre otros cambios, imponen la creación de organismos de Coordinación Institucional y la puesta en marcha de otros ya existentes.

Hasta el momento la insuficiente planificación regional y el exceso de centralismo en la planificación institucional, así como el poco nivel de autonomía de las gerencias y direcciones locales, han dificultado el logro de una coordinación aceptable que permita la programación de acciones convergentes a fines comunes del desarrollo Departamental. Por el contrario, la planificación efectuada por los mandos centrales ha propiciado la proliferación, a nivel local, de objetivos diferentes, con la utilización de estrategias y recursos no siempre adecuados a las necesidades regionales.

En el Huila ejercen presencia institucional en el sector Agropecuario, once (11) entidades oficiales principalmente: FONDO DRI, INDERENA, ICA, HIMAT, SENA, INCORA, IDEMA, Secretaría de Fomento Agropecuario, UNISUR, P.N.R. y Caja Agraria.

La cobertura institucional con las excepciones del DRI y P.N.R., no ha sido concertada a nivel regional, ni satisface necesariamente los planes de desarrollo del Departamento. Por el contrario, gran parte de las actividades de Planificación del Gobierno Departamental son desconocidas por las mismas entidades a las que afecta.

La mayoría de entidades se someten al proceso de programación del Banco Nacional de Proyectos de Inversión Nacional, sin embargo éstos proyectos no son concertados a nivel Departamental, ni mucho menos

sujetos a seguimientos y evaluación locales. El Departamento Administrativo de Planeación del Huila, tan sólo lleva un registro informativo de ellos.

La programación Institucional, con raras excepciones, no obedece a una concertación con otras entidades o con el Gobierno Departamental,. De esta manera es corriente que no se tenga en cuenta el Plan de Desarrollo coordinado por el DAP, para la formulación de la programación de las entidades.

Así las cosas, es imperativo establecer un ente responsable de la coordinación sectorial. En el caso del Departamento del Huila, la Secretaría de Fomento sería la encargada de esta función, a través de la Unidad Regional de Planificación Agropecuaria (URPA), Secretaría Técnica del CONSEA, organismo que ha sido creado con el objeto de coordinar a nivel Departamental las actividades de los organismos encargados de la gestión Agropecuaria.

5.1 PRESUPUESTO INSTITUCIONAL

Al realizar un análisis del Presupuesto asignado a nueve (9) de las principales entidades agropecuarias para 1992 (FONDO DRI, ICA, HIMAT, INCORA, SENA, Secretaría de Fomento, P.N.R. y UNISUR), se observa la siguiente distribución por objeto de gastos:

- Desarrollo Tecnológico	22.07%
- Comercialización	0.39%
- Recursos Naturales	3.75%
- Agroindustria	0.02%
- Piscicultura	2.29%
- Proyectos de apoyo	54.60%
- Funcionamiento, bienes y servicios.	16.88%
TOTAL	100.00

Se aprecia como el rubro "PROYECTOS DE APOYO", que consiste en componentes de vías, acueductos, adecuación de tierras y adquisición, adjudicación y titulación, abarca más de la mitad de los presupuestos institucionales y que de su monto total, el 64% corresponde a las actividades del INCORA; el 36% restante está conformado por presupuestos del DRI, P.N.R., HIMAT y Secretaría de Fomento.

El segundo rubro en importancia es el de "DESARROLLO TECNOLÓGICO", conformado casi todo por capacitación y desarrollo del SENA (70%), con sólo el 15.8% para asistencia técnica.

La investigación recibió aportes sólo del INDERENA (\$15.6 Millones), del ICA (\$6.3 Millones) y de la Secretaría de Fomento (\$27.7 Millones) para un total de \$49.6 Millones, lo que representa

el 0.61% del presupuesto para todas las actividades de las entidades durante 1992.

Con respecto a la minería, aunque en la Secretaría de Fomento se presupuestaron cien millones de pesos, ésta suma fue desviada a otros objetivos. Por ésta razón, aunque esta actividad es de gran importancia actual y para el futuro del Departamento, no se asignó suma alguna por parte de las diferentes Instituciones. Otras cifras que merecen atención son las mostradas por el rubro de Comercialización (0.39%), Agroindustria (0.02%) y piscicultura (2.29%).

Actividades como la minería, la piscicultura, la agroindustria y la comercialización, mostradas en el plan de Desarrollo como prioritarias para el Departamento, son dejadas de lado presupuestalmente, incluso por la misma Secretaría de Fomento, en una clara demostración de falta de conocimiento de los objetivos de desarrollo del HUila trazados desde la Gobernación y la descoordinación en la programación presupuestal.

La Asistencia Técnica, de acuerdo a nuestro análisis, fué descuidada casi totalmente durante 1992. Contribuyeron aquí el Fondo DRI, ICA, Secrefomento y P.N.R., con un porcentaje de solamente el 3.49% del total del presupuesto de las entidades. Este rubro merece especial atención teniendo en cuenta que las UMATAS aún se encuentran en proceso de formación y que el ICA, debido a su reestructuración, ha disminuído el programa de Asistencia Técnica.

Los recursos naturales también de interés vital dentro del desarrollo del Departamento, solo contaron con el 3.75%, asignados principalmente por el P.N.R. e INDERENA. Este tratamiento ocurre a pesar de la especial atención que el Gobierno Departamental le da al medio ambiente en el Plan de Desarrollo.

Los organismos que contaron con mayor presupuesto fueron el INCORA y la Secretaría de Fomento, sumando las dos el 55.43% del total. Es notorio el bajo presupuesto relativo del INDERENA (4.69%) y del ICA (0.88%),

entidades que desempeñan importantes funciones para los intereses Departamentales.

Lo anterior indica claramente la necesidad de establecer mecanismos que permitan la racionalización de los recursos con que cuenta el Departamento, ya sean procedentes del presupuesto Nacional o Regional. Este objetivo se lograría mediante la coordinación de la totalidad de las actividades sectoriales que se llevan a cabo en el Departamento, desde el momento de establecer la programación institucional, hasta la ejecución presupuestal para, finalmente, realizar en conjunto la evaluación y el control de los programas y proyectos.

Se impone aquí una clara determinación de objetivos de desarrollo Departamental que permitan la orientación de las acciones a objetivos comunes, política que hará posible un mejor uso de los recursos económicos y humanos con que se cuenta.

Para 1993 las perspectivas del presupuesto agropecuario no son buenas. Aunque aparentemente aparece un incremento aproximado del 20% se debe tener en cuenta la posible desaparición del INDERENA y la reestructuración del ICA y demás entidades del sector, lo que implicará un ajuste de las proyecciones presupuestales.

Merece especial atención el caso de la Secretaría de Fomento, la cual será notablemente afectada en su presupuesto por razones de economía Departamental y por su definitivo cambio de funciones, presentando una disminución del 39% para el próximo año, en el cual el 62% deberá ser para funcionamiento.

El INPA figurará por primera vez, aportando 276 millones al rubro de piscicultura, el cual pasa de un total de 72 millones a 531 millones en 1993 en el presupuesto total institucional, siendo esta suma más acorde con los planteamientos de desarrollo Departamental.

El INCORA y el P.N.R. también sufrirán una mengua presupuestal, el primero en un 12% y el segundo en 55%. El P.N.R. no figura con presupuesto para desarrollo tecnológico durante 1993, destinando el total de recursos para proyectos de apoyo (vías).

En general el presupuesto total se incrementó apenas en el 19.54%, incluyendo al INPA. Esto quiere decir que se presenta realmente una disminución si se tiene en cuenta la devaluación y los recortes que sufrirá al entrar a operar las reformas administrativas, que seguramente se realizarán durante 1993 en casi todos los institutos descentralizados.

5.2 PROPUESTA DE COORDINACION INSTITUCIONAL

El punto fundamental para la coordinación institucional en el Departamento, es la puesta en marcha del sistema de planificación, con el consiguiente funcionamiento del instrumento Banco de Proyectos del Sector Agropecuario dirigido por la SDAM.

Con respecto a la programación de la inversión, las entidades del nivel central y regional que adelantan acciones en el Sector Agropecuario, deben enviar sus propuestas al Banco de Proyectos, en donde se analizará y organizará la información con el objetivo de presentarla en conjunto ante el CONSEA. En este comité, se discutirá el grado de articulación de la programación de cada entidad y de todo el paquete de proyectos en general, con el plan de desarrollo departamental.

Como fruto del análisis, el CONSEA en pleno puede proponer los ajustes pertinentes y el grado de concertación que se debe establecer entre las entidades para la realización de proyectos concretos.

Posteriormente y cada tres meses, la SDAM a través de la URPA, presentará ante el CONSEA un informe de seguimiento físico y financiero de los proyectos institucionales, para lo cual utilizará el formato diseñado para tal fin por el BPIN (ver anexo). La información obtenida se codificará en matrices en donde estarán todos los proyectos por entidad, su grado de desarrollo o de estancamiento con su respectivo análisis.

Con base en este seguimiento institucional, las entidades tendrán un mutuo conocimiento de sus acciones y se podrá oportunamente tratar de corregir las principales deficiencias de coordinación y ejecución.

En este ejercicio es conveniente el establecimiento de tableros de control institucional o semáforos, en donde se determine el grado de avance de los proyectos y la eficiencia institucional. A su vez si se cuenta con un plan de desarrollo actualizado continuamente, se confrontarán los principales problemas del Sector, con las acciones adelantadas por las entidades, para determinar el cubrimiento que se da a los diferentes subsectores y franjas de población. De esta forma se evitará el evaluar las entidades solamente por los montos invertidos con respecto a lo programado, tal como se evalúa hasta el momento, lo que genera mayor descoordinación, puesto que las entidades se preocupan por cumplir aisladamente la meta asignada y no el impacto que causan en los demás programas y en la población.

Por el contrario la evaluación debe ser integral y comprender los diferentes momentos del ciclo de los proyectos:

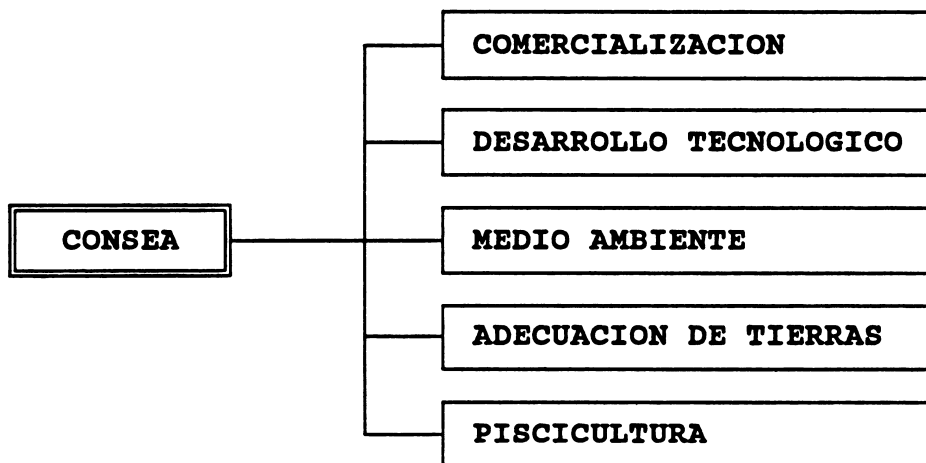
- Ex-ante** Evalúa la consistencia y coherencia de la programación de los proyectos con respecto al plan trazado.
- Sobre la marcha** Análisis sobre la marcha que se hace durante la ejecución de los proyectos. Se pregunta por la validez de los mismos y si su pertinencia sigue siendo válida con respecto a los objetivos.
- Ex-post** Se pregunta por los productos o metas alcanzadas, los efectos logrados y el impacto con relación al bienestar de los usuarios del programa.

En este sentido, las reuniones del CONSEA recobrarán su importancia y las entidades tendrán en este mecanismo de acción, un apoyo fundamental para la realización coordinada de sus acciones. En este sentido y con el fin de incentivar la acción institucional, el Gobierno Departamental debería instaurar un sistema de premio a aquella o aquellas entidades que trabajen mas eficientemente por el desarrollo regional.

Respecto a los integrantes del CONSEA, se debe ampliar su participación a las universidades, gremios de la producción y a los representantes del sector cooperativo. La URPA será considerada la oficina permanente del Comité. De ésta forma el CONSEA será continuo con mecanismos de consenso mínimo cada tres meses.

Como apoyo a la labor anterior, al interior del CONSEA se conformarán grupos de trabajo o subcomités de acuerdo a su importancia dentro del plan. Estos subcomités o grupos de trabajo aglutinarán los demás comités que existen en cada área, con el objetivo de contar con un sólo mecanismo de coordinación.

En la actualidad es fundamental la formalización de los siguientes grupos de trabajo:



En cada uno de estos grupos, se llevará a cabo la metodología de Banco de Proyectos, con los respectivos procesos de programación y seguimiento descritos anteriormente.

Cada grupo llevará a cabo la programación, el control y seguimiento sobre los proyectos que se ejecutan y la correspondiente evaluación de los mismos y de las instituciones comprometidas.

Es importante tener en cuenta que para el funcionamiento de los subcomités o grupos, se debe contar con el compromiso institucional de respeto por las decisiones del grupo con respecto a las inversiones y acciones a realizar. En cada grupo se debe priorizar las acciones con respecto al plan de desarrollo y la coyuntura, lo mismo que el grado de coordinación para llevar a cabo los proyectos. También se debe diseñar un reglamento operativo, en donde se establezcan los criterios de elegibilidad de los proyectos y de las entidades ejecutoras y el método a seguir en materia de programación, control y evaluación de los mismos.

En un inmediato futuro se debe explorar la posibilidad de conformar fondos en cada subcomité con los recursos institucionales, vía convenios marco o bloque de proyectos, con el fin de hacer unidad de caja y disponer de ellos en forma conjunta y no dispersa y atomizada como se utilizan en la actualidad. Además, con la unificación de los recursos, se puede recurrir al crédito o donaciones en busca de solucionar proyectos de gran magnitud.

Para su operatividad, cada grupo de trabajo debe tener como responsables un representante de la SDAM quien será su coordinador, uno por parte de las entidades del Sector Público y un representante del Sector Privado. Se debe realizar una reunión mínimo mensual, con un día fijo (Ej.: Primer lunes de cada mes), con el fin de adecuar con anterioridad la agenda institucional.

La URPA en representación de la SDAM, llevará a cabo el seguimiento continuo de los grupos y como secretaria técnica del CONSEA, preparará los temas a ser tratados en dicho comité, en donde se analizarán las actividades de los diferentes grupos con el fin de evitar su aislamiento y la descoordinación. De ésta forma cada grupo presentará cada 3 meses ante el CONSEA, la evaluación sobre la marcha de los proyectos que coordina y la eficiencia institucionales en su ejecución, presentará a su vez los principales problemas, posibles soluciones y las necesidades de coordinación con los demás grupos de trabajo u otros sectores del desarrollo regional.

Para evitar el analizar sólo los proyectos, cada 6 meses y al final del año, se debe controlar y evaluar el avance de los proyectos con respecto al plan de Desarrollo Agropecuario o Plan Estratégico determinado por el mismo CONSEA al inicio del año.

Con base en dicho análisis, se propondrán los ajustes pertinentes y se determinará el grado de cumplimiento del Plan y la contribución institucional al mismo.

Esta forma de trabajo coordinado, le permite a la SDAM actuar como gerente de una entidad o empresa regional compuesta por varios componentes o áreas de trabajo, los cuales para su ejecución cuentan con personal especializado y diversas fuentes de financiamiento: Nacional, Departamental, Institucional, Municipal o Privado.

En la actualidad, viene funcionando regularmente el comité de pequeña irrigación, el cual se ha tomado de ejemplo para conformar ésta propuesta. Pertenecen al comité, todas las entidades que llevan a cabo acciones en este campo en el Departamento, las cuales acatan las decisiones del grupo con respecto a la priorización de las acciones, métodos de trabajo, coordinación de los proyectos y control de las actividades. La SDAM posee una alta ingerencia en el grupo, máxime cuando acaba de firmar un contrato con el HIMAT, para la realización de obras por valor de \$ 5.000 millones con la participación de la comunidad.

En el presente, se trabaja en la ejecución y terminación de 10 proyectos que abarcan 558 has. Se realizan estudios para 4.520 has. en 6 proyectos y se estudian solicitudes para 6 más.

Respecto a los otros grupos o subcomites, funciona esporádicamente el de piscicultura y recientemente se creó el de desarrollo tecnológico o comité seccional de asistencia técnica. En cuanto a la comercialización, no existen grupo sólido que este trabajando en soluciones oportunas y viables, a pesar de ser uno de los campos de mayor problema en el Departamento.

Dadas las políticas de apertura de mercados y teniendo en cuenta los problemas de comercialización por los que atraviesan sobre todo los sectores campesinos, se torna imperativo la consolidación del grupo de trabajo en ésta materia.

Como punto de partida, el grupo ahondaría en la caracterización de los problemas de la comercialización en el Departamento, en las potencialidades de mercado que tienen sus principales productos a nivel Nacional e internacional y en la política a seguir con respecto a las organizaciones de productores, la asistencia técnica, la capacitación y la orientación de mercados.

Se debe a su vez definir el papel de las entidades del sector público y de las organizaciones del sector privado, en las actividades a desarrollar en el Departamento en el campo de la comercialización. (Ver módulo sobre la comercialización)

Con relación a lo ambiental, en 1.989 la Gobernación del Huila creó mediante Decreto No 749, el comité de asuntos ecológicos y protección del medio ambiente, el cual no ha funcionado. Recientemente la coordinación se lleva a través del comité de cuencas hidrográficas, comité que funciona sin articulación con los demás grupos de trabajo ni con el CONSEA.

A pesar de la existencia de dicho comité, en el Departamento se siguen llevando a cabo acciones dispersas en método y en inversión de recursos económicos, por parte de las entidades responsables de lo ambiental, sin un plan concertado y sin claridad sobre las verdaderas dimensiones del desastre y su forma de solucionarlo y prevenirlo.

Varias son las fuentes de financiamiento con que cuenta el Departamento para realizar actividades en este campo (año 1.992):

ENTIDADES	\$ MILLONES
- PNR. Conservación de microcuencas	105.0
- FONDO DRI. Conservación de microcuencas	30.0
- ICA. Investigación sobre el mejoramiento de la utilización de los componentes forestales y agroforestales en las áreas de colonización.	29.9
- INDERENA.	238.8
- Central Hidroeléctrica de Betania. Recursos Ley 56 de 1.981. Programa de inversiones en reforestación y protección de los recursos naturales en la hoya hidrográfica de la CHB.	397.0
- MUNICIPIOS. Presupuesto para protección de microcuencas, según acuerdos Municipales de apropiación de gastos.	566.2
TOTAL RECURSOS GESTION AMBIENTAL	1.366.9

Frente a esta oferta de recursos, las necesidades son inmensas dadas las características del desastre ecológico en el Departamento: El costo de las obras para 17 microcuencas que surten el agua para los acueductos de los principales núcleos poblacionales y que ya cuentan con plan de manejo, es de alrededor de 10.000 millones de pesos, lo cual dimensiona un poco el problema ambiental.

La situación se agrava si se tiene en cuenta de que no solo los recursos son exiguos, sino tambien que ellos se utilizan descoordinadamente, en acciones muchas veces dispersas y faltas de integralidad.

En este sentido es conveniente fortalecer el equipo ambiental al interior del CONSEA, con las respectivas conexiones con los demás equipos de trabajo y su articulación al plan de desarrollo.

En el mediano plazo y teniendo en cuenta la inminente desaparición del INDERENA como tal, se recomienda la creación de un organismo Departamental transitorio, estilo instituto descentralizado, el cual llene el vacío de ésta institución, unifique criterios de acción, "centralice" los recursos presupuestales, cofinancie proyectos con los Municipios e impulse la creación y puesta en marcha de la Corporación Ambiental del Huila.

CAPITULO VI

DESARROLLO TECNOLOGICO

VI-DESARROLLO TECNOLOGICO

INTRODUCCION

Una de las áreas en donde mayor se concentran los efectos de la descentralización que vive el país, se da en los procesos del desarrollo tecnológico, en donde los entes territoriales deben asumir la gran responsabilidad de su funcionamiento.

Este reto debe enfrentarse de manera rápida y eficiente por parte de dichos entes, con el fin de dinamizar los procesos productivos del sector agropecuario, acorde con la política de apertura.

En el presente módulo y como una contribución al estudio de la situación actual y perspectivas del desarrollo tecnológico en el Departamento, se presenta un análisis en las diferentes etapas de investigación, ajuste, asistencia técnica y capacitación, dentro del contexto del desarrollo regional.

Si bien se haga un análisis por etapa, la propuesta inmersa en el módulo es la de no tratar cada una de ellas en forma aislada y no articulada con las demás variables del desarrollo, como ha sucedido en el pasado.

Se pone de presente la participación de los sectores público y privado en su implementación y se determinan los principales problemas en cada nivel, sugiriéndose posteriormente las respectivas propuestas de solución.

Se diseña finalmente una propuesta metodológica para la conformación del Plan Agropecuario Municipal.

6.1 INVESTIGACION Y AJUSTE

6.1.1 SINTESIS DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA INVESTIGACION Y EL AJUSTE EN EL DEPARTAMENTO.

INVESTIGACION.

- No existencia de una conexión clara entre la generación de tecnología, el ajuste y la asistencia técnica, ni su correspondiente retroalimentación.
- Deficiente divulgación oportuna de la tecnología generada para los niveles locales y regionales.
- Excesivo centralismo en la toma de decisiones en materia de investigación.
- Ausencia de señales de mercado que orienten los procesos de generación de tecnología.
- Carencia de un centro experimental para la generación de tecnología de especies agrícolas de clima medio.
- Sesgo de la investigación hacia pocas especies y hacia la productividad física por unidad de área, generandose tecnologías intensiva en el uso de insumos químico.
- Falta de sistemas de evaluación y control del impacto de la investigación en la región.

AJUSTE TECNOLOGICO.

- Deficiencia en los procesos de planificación, especialmente en los aspectos de la concertación, control, seguimiento y evaluación.
- No existencia de la articulación, ni retroalimentación entre el ajuste y la investigación básica.
- Carencia de recursos económicos, de infraestructura, materiales y equipos, al interior de las instituciones responsables del ajuste en sus diferentes etapas.
- Falta del recurso humano especializado en la labor de ajuste.

6.1.2 PROPUESTA PARA LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACION Y AJUSTE TECNOLOGICO

El crecimiento del sector agropecuario en Colombia, demanda un sistema de generación y transferencia de tecnología sólido acorde

con las condiciones y realidades del país.

A raíz de la creación del SINTAP y analizando los factores que determinan la existencia del proyecto, vemos que la actividad central debe estar orientada a disminuir la brecha tecnológica entre la oferta tecnológica y la demanda de tecnología por los productores.

Los procesos de investigación por sofisticados que sean no deben apartarse del contexto de los productores y las circunstancias de su entorno, ya que, ellos siempre son el objetivo final del proceso.

La elaboración de los diagnósticos tecnológicos deben contar con grupos de productores, se deben revisar los diagnósticos de fuentes secundarias existentes, ajustarlos a la realidad actual de los sistemas productivos.

Debe reforzarse la planta de personal de las entidades responsables de la investigación y el ajuste tecnológico, para que la tecnología que se genere sea oportuna, suficiente y adecuada a las requerimientos de la UMATA.

Si las entidades no pueden cumplir con estos requerimientos, debe estudiarse la posibilidad de que esta labor sea asumida por Unidades Técnicas especializadas reconocidas por el ICA que pasarían a contratar el servicio.

La entrega de resultados parciales o recomendaciones finales resultantes de la investigación y/o el ajuste deben hacerse en forma periódica a través de actividades técnicas grupales.

El proceso de transferencia de tecnología debe consolidarse con la ejecución de los planes de comunicación para la transferencia de tecnología por especie y/o proyecto.

Esta metodología ha sido suficientemente empleada, probada y evaluada por el ICA y la Secretaria de Agricultura de Antioquia. La ventaja de los planes radica en la facilidad de hacer seguimiento y evaluación en cualquier parte del proceso.

Una síntesis de las alternativas de solución en este campo, sería la siguiente:

- Regionalizar la investigación básica y el ajuste, adecuando la infraestructura existente y propiciando la capacitación pertinente a los profesionales y técnicos del Departamento.

- Crear las condiciones para la desconcentración y concertación de la toma de decisiones a nivel regional e impulsar la creación de la Corporación Regional de Investigación y Transferencia, con amplia participación del sector público y privado.

-Elaboración de diagnósticos interdisciplinarios, con el enfoque de sistemas de producción y con amplia participación de los productores, teniendo en cuenta los avances en materia de recolección de información y de análisis realizados hasta el momento.

-Fortalecer la difusión y el acceso de los productores y extensionistas, a los resultados de la investigación, a través de las unidades de difusión de los CRECED y de la SDAM del Departamento.

-Creación y puesta en marcha de un sistema de programación, control y evaluación de los procesos de la investigación y la transferencia, con su respectivo ente de dirección y coordinación.

-Articulación de los diagnósticos tecnológicos, con las demás variables del desarrollo.

-Vincular la investigación agropecuaria con la investigación de mercados, con el fin de tener seguridad en la comercialización de las especies investigadas.

-Mayor coordinación y división de trabajos entre la investigación y ajuste del sector privado y oficial.

6.2 ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA

6.2.1 SITUACION ACTUAL Y LIMITANTES DE LA ASISTENCIA TECNICA EN EL DEPARTAMENTO.

Como característica, en la prestación del servicio de Asistencia Técnica, se tiene que ha sido asumido por las entidades del Estado con presencia en las zonas campesinas (ICA, Incora, Sena, Caja Agraria, Secrefomento); de igual manera los gremios de productores como el Comité Departamental de Cafeteros ha sido responsabilizado de la asistencia técnica y transferencia de tecnología esencialmente en el renglón café y en menor intensidad en los productos de diversificación de las zonas cafeteras.

Es oportuno destacar la relación directa que tenía la asistencia técnica con la opción real de acceder al crédito por los pequeños productores, fundamentalmente en renglones productivos diferentes al café; sin embargo el pequeño productor de nuestra zona de economía campesina tiene la oportunidad de mejorar su nivel de vida cuando el renglón productivo que le genera ingresos reales está sustentado en la producción cafetera.

El lineamiento definido para la prestación de la asistencia técnica

se fundamentó principalmente en el cómo mejorar niveles productivos y obtener mayores producciones; en síntesis cómo producir más; siendo escaso los logros alcanzados en el proceso del manejo de post-cosecha y comercialización; un ejemplo de ésta estrategia es el incremento de los rendimientos obtenidos en el Departamento en renglones como el fríjol, caña panelera y el lulo.

Como estrategia las entidades implementaron el proceso de combinar en forma gradual la oferta tecnológica disponible, con la realidad local de producción, dándole solución a las limitaciones que más influían en el proceso productivo, que fuera de fácil adopción y con gran impacto en la producción.

El servicio de asistencia técnica no tenía unos criterios definidos de concertación interinstitucional, lo que condujo a una atomización de esfuerzos, traduciendo lo anterior en una ineficiente utilización de los recursos financieros y humanos disponibles en la región.

No se implementaron mecanismos de evaluación y control adecuado de esta asistencia técnica que permitieran medir el impacto real de beneficio o no alcanzados en las zonas campesinas atendidas.

Como característica de la población rural del Departamento, se tiene el predominio del pequeño productor de acuerdo a la información disponible en el caso del renglón de la actividad cafetera se cuenta con 26.000 agricultores, de los cuales el 89% tienen predios inferiores a 5 has en café.

En las zonas de Economía Campesina del Departamento hacen presencia instituciones como el Fondo DRI en Convenio con entidades como la Secretaria de Fomento, Comité de Cafeteros, ICA, Bancoop y Municipios, con una cobertura de aproximadamente el 50% de los Municipios del Huila; de igual manera el Comité Departamental de Cafeteros presta asistencia técnica directa con presencia en los 35 municipios cafeteros del Departamento; en el caso de los agricultores cafeteros catalogados por finagro como medianos y grandes, la asistencia técnica a los créditos es prestada por asistencia técnica particulares.

El P.N.R en convenio con el Comité de Cafeteros ha desarrollado hasta 1991 acciones en 17 de los 22 catalogados como municipios P.N.R.

El INCORA hace presencia limitada a las parcelaciones y empresas comunitarias, existentes en el Departamento y sitios de colonización.

Gremios como FENALCE han implementado su acción en zonas de Economía Campesina en renglones como maíz y el sorgo.

En la Actualidad se han conformado de hecho 27 UMATA, de las cuales 19 de ellas se encuentran inscritas ante la Secretaría de Fomento

Agropecuario. En el momento, se encuentra en proceso de legalización los convenios de cofinanciación para constituir 7 nuevas UMATA. En su gran mayoría (19) las UMATAS conformadas están cofinanciadas por el Fondo DRI, entidad que ha respondido con la responsabilidad asignada.

En su totalidad (excepto Neiva), éstas unidades han sido contratadas con personal Profesional y Técnicos Agropecuarios, prestando serios problemas de inestabilidad laboral al cumplimiento de sus contratos de trabajo, que generalmente coincide con los cambios de Administración Municipal.

Todas las acciones del personal de las UMATA, está encaminado hacia la elaboración del Programa Agropecuario Municipal, que es la base para su eficiente funcionamiento.

Sin embargo, la metodología introducida para la elaboración del PAM, no integra todos los factores que afectan al Sector Agropecuario, por lo cual, se requiere de una urgente reorientación de éstos procedimientos.

La organización de los productores a nivel veredal es incipiente, siendo el único mecanismo para aglutinarles los Comités Veredales o Comité DRI, que actualmente funciona muy deficientemente.

A pesar de la presencia institucional mencionada, y frente a la nueva responsabilidad trasladada a los municipios para la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria a los productores es evidente la carencia de un ente a nivel regional que unifiquen los diferentes criterios que cada institución a desarrollado como estrategia metodológica para la prestación de este servicio.

Los instrumentos a nivel de información básica disponible en el Departamento para apoyar con confiabilidad las posibles estrategias de planificación que permitan responder adecuadamente a las dificultades que presente el desarrollo del sector agropecuario, no garantizan ser una herramienta eficaz para este propósito; no existe un organismo que permanentemente verifique y actualice oportunamente esta información y sea un ente de apoyo a las UMATA definiéndole los criterios metodológicos de la recolección de información y suministrándole los apoyos requeridos para orientar al agricultor sobre los renglones productivos, facilitando la toma de decisiones.

Un intento de síntesis por caracterizar en la actualidad el cómo se da la asistencia técnica agropecuaria al pequeño productor sería:

La asistencia técnica agropecuaria ha sido una responsabilidad trasladada a los municipios, que no ha encontrado las condiciones óptimas para hacer que este nuevo reto se convierta en un medio de apoyo a la gestión municipal ya que factores como:

-La dificultad en la asignación de recursos presupuestales.

-La poca responsabilidad local de entender este propósito cómo una inversión a mediano y largo plazo que garantizará el desarrollo municipal por la alta incidencia de la actividad agropecuaria.

-La oportunidad de ver en las UMATA el fortalecimiento de una cuota burocrática.

-El escaso nivel de compromiso de los productores en asumir y participar directamente como actores principales de este esfuerzo.

-El desconocimiento de la metodología para la identificación del pequeño productor y por lo tanto la adecuada delimitación de las zonas de economía campesina.

-La falta de que las instituciones comprometidas en este proceso se modernicen a su interior en su infraestructura administrativa y de calidad del recurso humano.

Las anteriores consideraciones, han conducido más a un afán institucional de ejecutar financieramente los recursos disponibles y casi sobre la marcha hacer los ajustes para dar respuesta coyunturales a lo dispuesto por la política nacional de constituir (sin los instrumentos respectivos) a enero de 1993 las UMATA.

En términos de ejecución física de este servicio, a pesar de existir parámetros de evaluación y control, implementados particularmente por cada entidad, se ha convertido más en una iniciativa particular y en el mejor de los casos municipal por cumplir lo programado, pero que sin embargo no da respuesta en términos de interpretar la realidad local y su integración con la realidad departamental, Nacional e Internacional, en la perspectiva de mejorar los niveles y calidad de vida de las familias campesinas.

6.2.2 PROBLEMAS

De acuerdo a las experiencias adelantadas en estos últimos dos (2) años bajo el esquema de la creación de UMATA, las instituciones han considerado complementario a lo expuesto anteriormente las siguientes limitantes al adecuado implemento de la política definida para la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores rurales:

1. Ausencia de un sistema de planificación agropecuario municipal, que permita orientar integralmente las acciones de la asistencia técnica.

2. Debilidad en la formulación de los planes zonales, los cuales deben ser los orientadores de la problemática del desarrollo tecnológico en el Departamento.

3. Deficiente disponibilidad presupuestal, para la constitución y operación de las actividades de las UMATA.

4. Carencia de un proceso adecuado de selección de los funcionarios para conformar las UMATA, que si bien se debe considerar la variable política en el mejor sentido, debe ante todo priorizar las cualidades técnicas y humanas para asumir este complejo compromiso.
5. El sistema de contratación y las dificultades en el apoyo logístico de los funcionarios de las UMATA han conducido a ver en esta actividad más un refugio temporal para solucionar su problema laboral, que a un compromiso por contribuir al Desarrollo Rural.
6. Los inconvenientes en definir una política a nivel de crédito con un tratamiento que respondan a las limitantes del pequeño productor han hecho que la actividad agropecuaria a nivel de las zonas de economía campesina se sienta desestimulada y en el caso del Departamento del Huila su impacto trasciende a niveles de conflicto social.
7. El escaso nivel de capacitación a los extensionistas para asumir integralmente la asistencia técnica con criterios metodológicos que no den solamente respuesta a las actividades productivas, sino que le permitan al asistente técnico identificar la problemática y buscar alternativa de solución en otras áreas como el manejo post-cosecha, la comercialización y la administración rural a nivel del pequeño productor, entre otras.
8. Falta de validación de los instrumentos metodológicos del SINTAP en la región.
9. Debilidad en el proceso de entrega de la asistencia técnica institucional a los Municipios.
10. Falta de apoyo político para la puesta en marcha del SINTAP en los Municipios.
11. La modernización indispensable para la puesta en marcha del SINTAP, no se ha logrado por cuanto la actual estructura administrativa de las entidades responsables no responde a la velocidad de los cambios propuestos.
12. Descoordinación institucional que ocasiona duplicidad de acciones y baja eficiencia y eficacia en las labores de transferencia de tecnología.
13. Deficiente cobertura del servicio de asistencia técnica con respecto a la demanda potencial de usuarios.

6.2.3 PROPUESTA DE SOLUCION.

La asistencia técnica agropecuaria al pequeño productor debe ser vista como un elemento del conjunto de actividades definidas en el concepto del Desarrollo Tecnológico de las zonas rurales.

Debe por lo tanto estar inmersa en la problemática identificada para el desarrollo rural y ser considerada por lo tanto no como un programa aislado de ese contexto sino por el contrario condicionado a ser orientado y alimentado en su que hacer por la integralidad de las posibles alternativas de solución al desarrollo rural.

Es decir, no es la asistencia técnica para producir más y mejor solamente, es cómo a través de nuestras opciones reales de competencia o de limitación de las economías campesinas podremos conjuntamente con los productores plantear proyectos de comercialización, proyectos de infraestructura de riego y adecuación de tierras, proyectos de transferencia de tecnología, de capacitación y lo que es tal vez el reto para el Departamento del Huila: Cómo ligar el interés de una política gubernamental con respuestas claras de inversión en el sector campesino que fortalezcan la actividad agroindustrial como una alternativa de generación de valor agregado e inversión del mismo hacia las zonas rurales, haciendo así de la actividad agropecuaria campesina una potencialidad para el Huila y el país y no un obstáculo que hace traumática la política de apertura económica en la que se adentró nuestro país.

Es en este sentido que la nueva responsabilidad en las funciones de las UMATA debe partir de la urgente necesidad de superar las limitaciones expuestas anteriormente, para poder incluso asumir compromisos tan importantes como los planes municipales agropecuarios que no conlleven a aislar la problemática productiva, de la realidad municipal, sino por el contrario a definir la estrategia de desarrollo de cada localidad para lo cual el Departamento del Huila deberá preguntarse seriamente hacia donde quiere orientar su que hacer en materia del Desarrollo Rural.

En síntesis se proponen las siguientes alternativas de solución:

-Diseñar y poner en marcha sistemas de planificación que vinculen en forma integral la asistencia técnica a los demás sectores, teniendo en cuenta los diferentes niveles y espacios territoriales. (ver módulo de planificación)

-Fortalecer y dinamizar la formulación del plan zonal, como marco orientador de la planificación de la asistencia técnica a nivel Municipal.

-Complementar la metodología del ICA de priorización de especies agrícolas y pecuarias, con miras al establecimiento de una guía de lo que debe ser el PAM y su articulación con el sistema de planificación. (ver anexo 2)

-Formalizar y poner en marcha la Comisión Seccional de A.T., liderada por la SDAM. Para su consolidación y operatividad, es conveniente el establecimiento de convenios marco o grupo de proyectos, que permitan el manejo de los mismos mediante la metodología de banco de proyectos.

-Revisar y actualizar la delimitación de las áreas de economía campesina por Municipio, como paso fundamental para la determinación de las UAF.

-Propiciar la asociación de Municipios con el fin de solucionar en parte las limitantes de presupuesto y a su vez fortalecer la coordinación de los mismos.

-Mayor participación y compromiso de parte de la SDAM, en su cumplimiento de las labores asignadas de control y seguimiento de las UMATA. A su vez en forma conjunta con el ICA, fortalecer las acciones de asesoría en los procesos de selección, vinculación y capacitación del personal de las UMATA.

Para esta labor es necesario que el Fondo DRI y el PNR cofinancien a la SDAM, tal como esta establecido en los Decretos reglamentarios.

-Mayor concientización de las autoridades Municipales, sobre la importancia de la A.T. y de la estabilidad de los técnicos debidamente capacitados. En éste aspecto es conveniente que los contratos de los profesionales y técnicos de la UMATA se realicen por períodos más amplios de dos o tres años como mínimo.

-Impulsar los mecanismos de articulación entre el sistema de crédito y el SINTAP, para lograr un apoyo más eficiente a los productores rurales.

-Acelerar la validación de los instrumentos del SINTAP en los Municipios seleccionados, teniendo en cuenta los avances logrados en el Departamento en este aspecto.

-Propiciar, mediante los mecanismos de planificación a nivel Nacional, Departamental y Municipal, la desconcentración institucional adecuada para la puesta en marcha del SINTAP.

-Incentivar la participación de los gremios y de las empresas asociativas, en la prestación de la A.T.

-Agilizar eficientemente, la entrega de la labor de la A.T. a los Municipios por parte de las entidades.

-Estudiar y homologar los métodos de prestación de la Asistencia Técnica de los diferentes gremios y entidades en el Departamento.

6.3 CAPACITACION TECNICA

Es aquella actividad relacionada con el entrenamiento que reciben investigadores y transferidores para formar, actualizar su base de conocimientos referidos a las actividades que unos y otros realizan.

La capacitación tiene la característica de ser institucional, realizada por la entidad con sus propios recursos. A nivel de investigadores se han tenido en las últimas dos décadas programas de postgrado.

En ICA, la actividad dirigida a comunicar a los transferidores los resultados de la investigación, están bajo la responsabilidad de los programas de la subgerencia de investigación y transferencia de tecnología.

La capacitación a usuarios finales ha sido de responsabilidad de entidades oficiales, gremios etc. caracterizándose por una total desarticulación y podrá ser de carácter aislado. La estructura de capacitación a nivel de usuarios intermediarios y finales es deficiente.

Uno de los problemas fundamentales de la capacitación, es la falta de unidad de criterios para su programación. Múltiples entidades la realizan sin que medie entre ellas criterios de coordinación.

La capacitación dada a los transferidores para fortalecer sus conocimientos ha estado más vinculada a la mecánica operativa que ha preparar agentes de cambio. Es eminentemente técnica y planeada desde el nivel central.

La responsabilidad de la capacitación de los técnicos del nivel medio es del SENA. Los criterios de programación de los temas se originan en el nivel central y son poco flexibles. La fase de evaluación se realiza al interior de la Institución.

6.3.1 PROPUESTA DE SOLUCION

-Unificar criterios metodológicos y operativos de la Capacitación del nivel profesional e intermedio en el Departamento, utilizando para ello la concertación al interior de la Comisión.

-Conformar los módulos de capacitación con la participación de los usuarios intermediarios y finales de la transferencia de tecnología.

-Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación dinámicos del proceso de capacitación, bajo la dirección de la SDAM, con el objetivo de introducir sobre la marcha, los correctivos necesarios y reformular los métodos y contenidos de la misma a la luz de los resultados obtenidos. En éste sentido es conveniente adelantar un estudio sobre las condiciones actuales y las perspectivas de la Capacitación en el Departamento.

-Desconcentración de la Capacitación con el fin de que se lleve a cabo en los diferentes sitios de trabajo y tengan en cuenta la realidad Social y cultural de los usuarios de ésta.

-Fortalecer los instrumentos e infraestructura necesaria para lograr una mayor cobertura y calidad de la Capacitación.



