



*Consortio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC)
Dirección de Programación y Evaluación (DIPRE)*



Informe de Evaluación de la Acción del IICA en Colombia

San José, Costa Rica
Octubre de 1998





Consortio de Planeamiento y Coordinación (CONPLAC)
Dirección de Programación y Evaluación (DIPRE)

5 AGO 1998

Informe de Evaluación de la Acción del IICA en Colombia

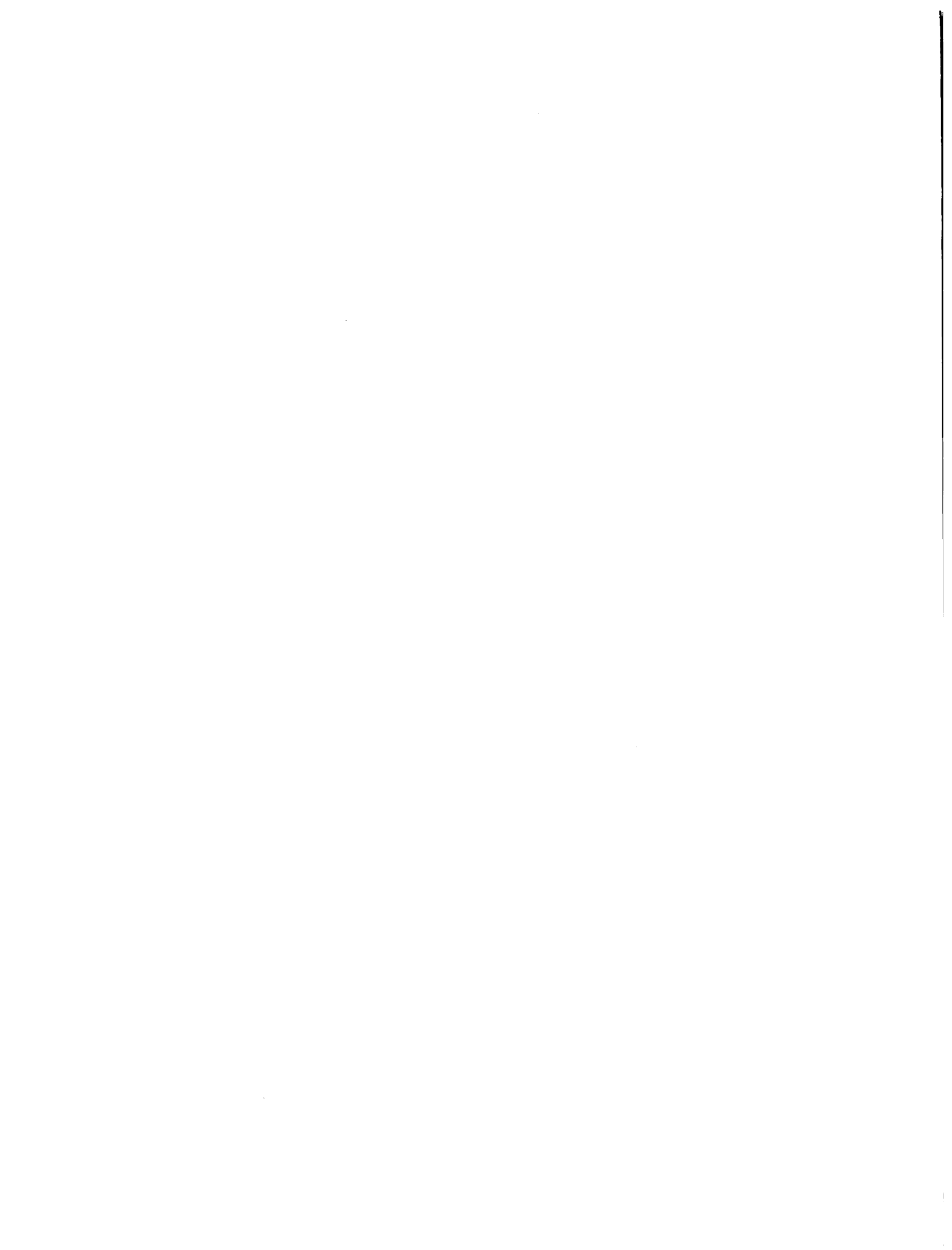
San José, Costa Rica
Octubre de 1998

11 GA
E 10
176

00004349

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	1
1. Propósito	3
2. Actividades realizadas	3
3. Resultados	4
3.1 Entorno institucional	4
3.2 Coherencia de las acciones de cooperación	6
3.3 Principales resultados logrados durante 1996-97	6
3.4 Percepción de los organismos involucrados sobre el desempeño de la ACT	8
3.5 Mecanismos de gerencia participativa de la ACT	9
3.6 Fortalezas y limitaciones	10
3.7 Perspectivas de acción	11
4. Conclusiones	12
4.1 El entorno institucional	12
4.2 Los resultados de la cooperación técnica	13
4.3 Los mecanismos de gerencia participativa	13
4.4 Las fortalezas y limitaciones institucionales	14
5. Recomendaciones	14
Anexo 1 Lista de funcionarios entrevistados de los sectores público y privado	16
Anexo 2 Lista de funcionarios del IICA	17



RESUMEN EJECUTIVO

Del 14 al 18 de febrero de 1998, una misión presidida por el Subdirector General e integrada por funcionarios del Instituto, visitó la Agencia de Cooperación Técnica en Colombia, con el propósito de determinar el nivel de conocimiento y aceptación por parte de las autoridades nacionales de los servicios brindados, así como el grado de articulación y apoyo del Centro Regional Andino.

En los últimos años, se ha producido un cambio en el perfil agropecuario colombiano, al pasar de una posición exportadora a otra importadora. Los cultivos permanentes, la ganadería y la industria avícola, han registrado notables incrementos de producción, que reflejan la importancia creciente y el dinamismo en este segmento. Sin embargo, los cultivos temporales se han caracterizado por la falta de competitividad, debido a los altos precios internos frente a los precios internacionales y a la caída de los rendimientos físicos y las rigideces y altos costos de la estructura productiva. Por otra parte, la violencia enraizada en el país durante décadas, ha determinado que los temas de convivencia y paz sean hoy los objetivos principales de la sociedad colombiana.

A pesar de los problemas antes señalados, el Gobierno ha realizado esfuerzos mediante la implementación de políticas específicas para la reactivación del sector agropecuario, a fin de incrementar la competitividad y productividad, la reducción de costos de producción y el mejoramiento de los ingresos de las familias campesinas.

La estrategia definida por la Agencia de Cooperación Técnica en Colombia, durante el período 1995-97, guarda un alto nivel de coherencia con las prioridades y demandas nacionales, específicamente, con la reforma constitucional de 1991, la Ley Agraria de 1993 y los cambios inducidos en el sector agropecuario y rural por los efectos de la apertura de la economía. Asimismo, responde a la estrategia diferenciada del Centro Regional Andino y a las directrices del PMP 1994-1998.

Durante el ejercicio de evaluación se identificaron un conjunto de áreas potenciales de cooperación que se enmarcan en las prioridades definidas por la ACT, por tanto se considera pertinente mantener las orientaciones estratégicas vigentes, las cuales deben ser concertadas y confirmadas con el futuro Gobierno.

En el transcurso del período analizado se ha logrado una amplia variedad de resultados de cobertura nacional, regional y local. La calidad y utilidad de los mismos es reconocida por las autoridades nacionales públicas y del sector privado involucradas en las acciones de cooperación, quienes denotan un alto grado de satisfacción con los servicios brindados por el IICA. Especialmente destacan su eficiencia técnica y administrativa para responder oportunamente a las demandas de cooperación nacionales, así como la difusión de información sobre las actividades desarrolladas y los resultados logrados en el país, a través de los diferentes medios de comunicación. También, se reconoce su capacidad de convocatoria, su contribución al mejoramiento de la competitividad sectorial y el importante soporte proporcionado al Ministerio de Agricultura, tanto en la definición de estrategias y políticas, como en el replanteamiento de su rol en el marco del modelo de desarrollo nacional. Por otra parte, mantiene la imagen de organismo proactivo con elevada credibilidad y un destacado posicionamiento entre las instituciones internacionales que apoyan al sector agropecuario colombiano.

En relación con la articulación regional, ésta se considera adecuada, especialmente, en términos del apoyo que brinda la Dirección Regional a la ACT a través de las acciones programadas en el país por los proyectos regionales. No obstante, es notoria la falta de articulación y de apoyo de la Sede Central, especialmente de parte de las unidades técnicas.

La ACT ha logrado una importante participación de los líderes del sector agropecuario, público y privado, en el proceso de identificación de la problemática y prioridades nacionales, así como en las prioridades de la ACT. Sin embargo, en el orden interno cabe resaltar la falta de un adecuado sistema de información gerencial. Las diferentes dependencias practican relaciones bilaterales con el Representante, pero tiende a ser considerablemente menor la relación entre el personal responsable de la ejecución de los instrumentos de cooperación y respaldo legal.

A continuación se resumen las recomendaciones planteadas por la misión de evaluación:

- a. Con el propósito de satisfacer las expectativas de las autoridades nacionales de los sectores público y privado, así como mantener el alto nivel de reconocimiento alcanzado por la ACT, se debe realizar una cuidadosa selección del sustituto del actual Representante, que privilegie aspectos de capacidad profesional y gerencial, dinamismo, carisma y liderazgo.
- b. La captación de recursos externos debe focalizarse en función de prioridades claramente definidas por la ACT, otorgando especial consideración al incremento de las acciones de cooperación técnica.
- c. Incrementar por lo menos con un PPI la planta de personal de la ACT, en función de las prioridades de interés nacional.
- d. Fortalecer el grado de comunicación y articulación entre los técnicos de la ACT y facilitar el establecimiento de mecanismos de trabajo grupal que faciliten el ejercicio de la gerencia participativa.
- e. Constituir un Grupo Consultivo local que respalde la definición e implementación de las orientaciones estratégicas de la ACT, en función de las prioridades de interés nacional.
- f. Mantener un adecuado balance entre las acciones de la ACT y el correspondiente apoyo y articulación con el nivel regional y hemisférico.
- g. Trasladar la sede de PROCIANDINO a Colombia, en consulta con la respectiva Comisión Directiva, dado el interés manifiesto de las autoridades nacionales.
- h. Mejorar la capacidad administrativa de la ACT, mediante la revisión y modernización de los procedimientos administrativos y financieros, la capacitación del personal y el establecimiento de un adecuado sistema de información gerencial.
- i. Documentar y difundir las experiencias generadas por la ACT.

1. Propósito

Determinar el grado de conocimiento y aceptación por parte de las autoridades nacionales, de los servicios de cooperación técnica brindados por la ACT Colombia, así como el grado de articulación y apoyo del Centro Regional Andino.

2. Actividades realizadas

El ejercicio de la evaluación se realizó a la Agencia de Cooperación Técnica (ACT) del IICA con sede en Bogotá, Colombia, durante los días 14 al 18 de febrero de 1998. La misión estuvo integrada por el Subdirector General del IICA, Larry Boone (Jefe de Misión), el Director del Centro Regional Andino, Manuel Otero, el Director de Programación y Evaluación, Francisco Barea y el ex Director General del IICA, Armando Samper

La misión se inició con una reunión sostenida con el Representante, seguida de otra con los profesionales de la ACT, en las cuales se discutieron los temas siguientes: Entorno institucional, problemas prioritarios del sector agropecuario y demanda de cooperación técnica, estrategia a nivel país, principales logros en materia de cooperación técnica durante 1995-97, perspectivas para la cooperación técnica, organización institucional, capacidad administrativa, fortalezas y debilidades. Asimismo, se recibieron dos documentos sobre la estrategia de la ACT y los resultados logrados por los instrumentos de cooperación, que constituyeron un insumo importante para el posterior trabajo de la misión y para la elaboración del presente informe.

Luego se realizaron entrevistas con funcionarios de cinco instituciones públicas involucradas en las acciones de cooperación de la ACT (Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Presidencia, Planeación Nacional, COLCIENCIAS y CORPOICA) y con ejecutivos del sector privado (Sociedad de Agricultores de Colombia y Bolsa Agropecuaria).

En dichas entrevistas se enfatizó la discusión de los aspectos siguientes:

- a. **Percepción sobre la labor del IICA en el país: Coherencia con las prioridades nacionales; valoración de su contribución al fortalecimiento de los organismos contraparte; y nivel de satisfacción con los servicios recibidos.**
- b. **Perspectivas de acción del IICA en Colombia.**
- c. **Grado de cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos.**
- d. **Perspectivas de asignación de recursos para el financiamiento de acciones de cooperación técnica.**
- e. **Sugerencias para mejorar la efectividad de las acciones de cooperación.**

Finalmente, se realizó una reunión con el Representante, para discutir las impresiones de la misión sobre los diferentes aspectos analizados en el transcurso de la misma, así como ampliar y complementar información sobre algunos temas de interés particular.

3. Resultados

3.1 Entorno institucional

La apertura comercial promovida durante la administración del Presidente Gaviria provocó un cambio en el perfil agropecuario colombiano, al pasar de una posición exportadora a otra importadora. Por otra parte, la violencia enraizada en el país durante décadas, ha determinado que los temas de convivencia y paz sean hoy los objetivos principales de la sociedad colombiana. Al respecto, varios entrevistados manifestaron que el IICA no debería permanecer ajeno a esta prioridad nacional.

El sector agropecuario ha tenido un comportamiento diferente según se trate de cultivos temporales, o bien de cultivos permanentes y actividades pecuarias. En cuanto a los primeros, el sector se ha caracterizado en los últimos años por su falta de competitividad debido a los altos precios internos frente a los internacionales, el estancamiento y la caída de los rendimientos físicos en la última década y las rigideces y altos costos de la estructura productiva. Sin embargo, los cultivos permanentes, la ganadería y la industria avícola, han registrado notables incrementos de producción, que reflejan la importancia creciente y el dinamismo en este segmento.

En el caso de los cultivos temporales, se pretende lograr su reactivación mediante políticas que contribuyan a incrementar la productividad, la reducción de costos y el mejoramiento de los ingresos. La estrategia comprende acciones en desarrollo y transferencia de tecnología, financiamiento y capitalización, comercialización y mercadeo de los productos y materias primas agrícolas que combina incentivos, subsidios y compensaciones. Además, contempla la suscripción de acuerdos sectoriales de competitividad que establecen compromisos en las áreas de infraestructura, tecnología, relaciones laborales, capacitación, medio ambiente y la consolidación de fondos de estabilización de precios.

Las políticas específicas para la reactivación sectorial se han caracterizado mediante apoyos a la comercialización interna de algunos productos, con incentivos al almacenamiento y compensaciones al transporte, estímulos a la producción en zonas marginales y a la sustitución de cultivos ilícitos, ayudas específicas a la comercialización de insumos agropecuarios y modernización de operaciones a través del funcionamiento de la bolsa nacional para el mercadeo de productos.

Asimismo, se han establecido mecanismos como las bandas de precios para la regulación de aranceles variables, el requisito de permisos y visto bueno para la importación de ciertos productos sensibles y de primera necesidad, la operación de los fondos de estabilización de precios y el fortalecimiento de los mecanismos y acuerdos de integración regional.

Se ha tratado de aliviar la situación del endeudamiento creciente del sector y las dificultades en el pago de créditos, mediante medidas de condonación de deudas a los pequeños agricultores, así como la operación del Fondo Nacional de Garantías Agropecuarias y el de Solidaridad Agropecuaria.

Otros aspectos que se han tenido en cuenta son el fortalecimiento de los servicios de sanidad vegetal y animal, el impulso a los programas de reforma agraria y el establecimiento de zonas de reserva campesinas.

Las medidas de política coyuntural y estructural se han acompañado con la política de desarrollo rural e inversión social campesina, apoyando e incentivando los programas de vivienda rural, generación de empleo rural e impulso a la creación de microempresas rurales.

El desarrollo rural se acompaña de mecanismos de cofinanciación para el mejoramiento de las infraestructuras físicas y de los recursos humanos, mediante la atribución del subsidio familiar campesino e incentivando la participación y la equidad para la mujer rural.

Para el diseño e implementación de estas políticas, se cuenta con varias instituciones adscritas, vinculadas y pertenecientes al sector agropecuario, las cuales son:

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT.
- El Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura INPA.
- El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, Fondo DRI.
- El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA.
- El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.
- El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO.
- La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, CAJA AGRARIA.
- La Caja de Compensación Familiar Campesina, COMCAJA.
- La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA.
- La Bolsa Nacional Agropecuaria, BNA.

Dado que varios organismos adscritos al Ministerio de Agricultura no responden a las directrices del titular de esa cartera, se han creado programas paralelos cuya administración se ha contratado con el IICA. Por otro lado, aunque la estrategia de la ACT se ha visto afectada por el frecuente cambio de ministros, el Instituto se ha desempeñado como una especie de garante de la agenda agrícola nacional, asegurando así la continuidad de varios proyectos prioritarios.

3.2 Coherencia de las acciones de cooperación

Las acciones prioritarias de la ACT se enmarcan en la reforma constitucional de 1991, la Ley Agraria de 1993, la internacionalización y apertura de la economía y sus efectos sobre las condiciones socioeconómicas del sector agropecuario y rural. En ese contexto los esfuerzos de cooperación técnica se han concentrado en los temas siguientes:

- a. La dinamización del mercado de tierras, mediante un nuevo esquema de reforma agraria que asegure el acceso a la tierra de los campesinos, a través de proyectos productivos que responden a un enfoque de desarrollo regional.
- b. El empoderamiento (empowerment) de las comunidades rurales como participantes y beneficiarios del desarrollo sostenible, con el propósito de fortalecer su capacidad de ejercitar sus derechos frente al Estado y propiciar una mayor dinámica de los factores de producción, especialmente tierra y mano de obra.
- c. El mejoramiento de la competitividad de los diferentes eslabones de las cadenas agroalimentarias, por medio de la investigación, el uso de tecnologías mejoradas y la negociación y concertación de pactos de competitividad entre los agentes económicos involucrados.
- d. La promoción de una nueva institucionalidad para la agricultura y el medio rural, que reconozca la heterogeneidad del sector agropecuario, la complejidad de la producción agroalimentaria y la necesidad de la participación del sector privado en la ejecución de políticas públicas y prestación de servicios, para poder responder eficientemente a los retos de la modernización.

La identificación y priorización de los mencionados temas, se fundamenta en un dinámico mecanismo de consulta integrado por las principales instituciones del sector público y privado nacional, centros de excelencia académica y destacados profesionales independientes, lo que garantiza un adecuado nivel de respuesta a las prioridades y demandas nacionales. Por otro lado, dichos temas prioritarios responden apropiadamente a las directrices del PMP 1994-98 y de la estrategia diferenciada regional.

3.3 Principales resultados logrados durante 1995-97

Durante el período 1995-97 la ACT Colombia ha ejecutado un número considerable de instrumentos de cooperación y respaldo legal¹, financiados principalmente por recursos externos que constituyen más del 90% del presupuesto asignado y cuyo monto se ha triplicado en el período. La mayoría de los mencionados recursos se destinan a las acciones de apoyo a la cooperación técnica (93.1% del monto total ejecutado en 1997), generando importantes montos de CATIs e ingresos misceláneos que permiten reforzar otras actividades de la ACT².

¹ : En la actualidad se están ejecutando más de 30 convenios suscritos con instituciones públicas y privadas.

² : Por ejemplo, en 1997 la ACT ejecutó US\$4.6 de fondos CATIs e ingresos misceláneos, por cada US\$ de recursos cuotas.

Esta circunstancia constituye un claro ejemplo, de cómo ese tipo de acciones pueden constituirse en un medio para generar recursos orientados a financiar las actividades de cooperación técnica.

A continuación se presentan los principales resultados logrados en las diferentes áreas de concentración.

a. Políticas, Comercio e Integración

- i. Formación de funcionarios en materia de comercio, políticas, instrumentos de política comercial y técnicas de negociaciones internacionales.**
- ii. Establecimiento de un foro permanente sobre asuntos de comercio internacional, procesos de integración económica e intercambio de productos agrícolas.**
- iii. Establecimiento de mecanismos de evaluación de instrumentos de política comercial de productos agropecuarios.**
- iv. Estudios de apoyo a las negociaciones internacionales, así como sobre el desempeño interno y externo de la agricultura.**
- v. Establecimiento de mecanismos para la firma de acuerdos de competitividad en las principales cadenas productivas entre productores y gobierno.**
- vi. Apoyo al sector privado y a las instituciones de comercio exterior.**

b. Innovación Tecnológica

- i. Capacitación a extensionistas agrícolas de instituciones del sector agropecuario.**
- ii. Difusión de tecnología a nivel nacional mediante videos, afiches y cartillas. Conferencias y artículos de prensa.**
- iii. Apoyo a la producción local de implementos y equipos agrícolas.**
- iv. Establecimiento de cultivos demostrativos de alta rentabilidad, en fincas de productores de 7 regiones del país.**
- v. Estructuración de la Unidad Coordinadora para negociación y firma de apoyo financiero internacional.**
- vi. Fortalecimiento y apoyo de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS).**
- vii. Creación de condiciones favorables para la generación del conocimiento científico y estímulos a la capacidad de innovación.**

c. Modernización de Empresas y Medio Rural

- i. Diagnóstico y Evaluación participativa de la Fase III del Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI.**
- ii. Formulación de la Fase IV del Fondo DRI y elaboración de la propuesta de crédito externo.**
- iii. Apoyo al desarrollo y fortalecimiento de los Consejos Municipales Rurales.**
- iv. Capacitación y fortalecimiento de organizaciones campesinas mediante la operación del Fondo Capacitar.**
- v. Localización de áreas minifundistas y elaboración de mapas regionales y nacionales.**
- vi. Desarrollo de metodologías de participación para la negociación voluntaria de tierras sujetas a la reforma agraria, entre campesinos y propietarios.**
- vii. Adopción por parte del Gobierno de la metodología para el mercado de tierras.**
- viii. Establecimiento de metodologías de fomento empresarial.**
- ix. Estudios de preinversión e identificación y elaboración de proyectos.**
- x. Fortalecimiento y capacitación de la Unidad Técnica del Fondo Emprender.**
- xi. Creación y consolidación de empresas comercializadoras y transformadoras de productos agropecuarios.**

3.4 Percepción de los organismos involucrados sobre el desempeño de la ACT

Los funcionarios entrevistados de instituciones públicas y del sector privado involucradas en las acciones de cooperación, manifestaron un alto grado de satisfacción con los servicios brindados por el IICA en el país.

Especialmente destacaron el alto grado de eficiencia técnica y administrativa demostrado por la ACT en la captación y administración de recursos externos, su agilidad para responder oportunamente a las demandas de cooperación nacionales y la excelente capacidad técnica y humana del personal profesional. Además, proyecta una importante imagen de organismo proactivo que marca pautas y promueve temas relevantes, goza de mucha credibilidad y ha logrado un posicionamiento relevante en el sector agropecuario como primera institución internacional de cooperación técnica.

Se reconoce la alta capacidad de convocatoria del IICA, proporcionando un espacio institucional para la reflexión y convergencia de las instituciones nacionales, que contribuye en gran medida a lograr una mayor articulación entre ellas. Al respecto, varios entrevistados manifestaron que las instituciones sectoriales consideran al IICA desde hace tiempo como "su casa" que les proporciona un "punto de encuentro" común.

La ACT ha desarrollado un rol adecuado en la promoción del tema de competitividad, así como en la coordinación de los pactos de competitividad suscritos entre los diferentes agentes económicos involucrados. En ese contexto, se destaca el papel relevante desempeñado por el Instituto como intermediador eficaz entre el Gobierno y el sector privado, para promover y construir una nueva institucionalidad y facilitar el logro de consenso entre ambos, desde su posición de Secretaría de los Pactos de Competitividad.

Asimismo, ha proporcionado un soporte importante al Ministerio de Agricultura en la construcción colectiva de la visión futura del sector agropecuario, el replanteamiento de su rol en el marco del modelo de desarrollo global, la identificación de lineamientos de largo plazo, y la elaboración de propuestas de políticas, programas y proyectos para el desarrollo agropecuario y rural.

3.5 Mecanismos de gerencia participativa de la ACT

La ACT no dispone de mecanismos formales para el ejercicio de la gerencia participativa. Las diferentes dependencias practican relaciones bilaterales con el Representante, pero tiende a ser considerablemente menor la relación entre el personal responsable de la ejecución de los instrumentos de cooperación y respaldo legal. Complementariamente, se realizan reuniones informales de carácter eventual, con participación del personal profesional y administrativo, para discutir y coordinar temas de interés tanto técnico como administrativo.

Con el propósito de lograr una adecuada participación del sector público y privado en la identificación de la problemática y prioridades nacionales, se organizan múltiples reuniones, talleres y seminarios, con asistencia de altos funcionarios gubernamentales, productores, industriales, profesionales independientes, académicos y representantes de gremios, asociaciones y centros de investigación. Los resultados de estos eventos se utilizan como insumos para definir las prioridades de la ACT y se divulgan a través de publicaciones que contienen importantes lineamientos de estrategia, políticas y acciones específicas para el desarrollo agropecuario y rural.

Se considera que existe una adecuada articulación con la Dirección Regional y con los respectivos proyectos multinacionales, especialmente en términos del apoyo que les brinda la ACT para el desarrollo de sus acciones programadas en el país.

Por otra parte, el personal profesional resaltó la falta de articulación y apoyo de las unidades técnicas de la Sede Central, aunque se reconoce la importante colaboración brindada a CORPOICA por la Dirección del Área II, durante la fase de organización y establecimiento de ese organismo. En tal sentido, se destacó la necesidad de un mayor apoyo del nivel hemisférico y regional en la generación de

pensamiento estratégico y orientaciones operativas para la cooperación técnica del IICA, así como de una mayor presencia en la programación y ejecución de las acciones de la ACT.

3.6 Fortalezas y limitaciones

Una de las principales fortalezas de la ACT es su reconocida capacidad de proveer apoyo técnico y administrativo y capacitación, fundamentada en un equipo de profesionales nacionales altamente calificados. También, se destaca un alto grado de difusión de las actividades desarrolladas y los resultados logrados en el país, mediante la presencia sistemática y contribuciones sustantivas en la mayoría de los eventos relevantes del sector agropecuario nacional, así como a través de la publicación de la revista Maguaré que tiene amplia circulación a nivel nacional.

Además, se han modernizado las instalaciones físicas, para responder eficientemente a las exigencias de las acciones de cooperación. Se cuenta con una red informática que enlaza y permite la operación automatizada de los aspectos administrativos de todas las dependencias. También se llevó a cabo una remodelación de las instalaciones físicas con el propósito de lograr un mejor aprovechamiento del espacio disponible.

Los principales factores que han limitado el desempeño de la ACT son: Los frecuentes cambios de autoridades nacionales; la crítica situación social del país y la crisis en que han estado envueltos algunos sectores productivos; la austeridad fiscal que ha generado recortes presupuestales en las instituciones del sector público; y el largo período electoral, con el consecuente cambio de Gobierno que se efectuará durante el presente año.

A pesar que el Comercio es uno de sus temas prioritarios, el IICA está muy desconectado de la OMC y tiene muy poco acceso a la información de ese organismo. Además, carece de un adecuado mecanismo de captación y canalización de información generada por los países sobre el tema de comercio, así como sobre el ALCA.

Las autoridades de CORPOICA consideran que el apoyo a esa institución es limitado y que ha faltado iniciativa por parte del IICA para incrementar, aunque visualizan que el canal más apropiado para este propósito debería ser PROCIANDINO. Asimismo, se han experimentado atrasos en las acciones de Seguimiento y Evaluación de los proyectos del Viceministerio de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura.

La carencia de un adecuado sistema de información gerencial, dificulta el seguimiento de la ejecución presupuestaria, así como la preparación adecuada y la entrega oportuna de los informes requeridos por los convenios de recursos externos. Por otro lado, la continua solicitud de informes del nivel central y regional demanda tiempo importante del personal profesional, en detrimento de las tareas de carácter técnico.

3.7 Perspectivas de acción

Durante las reuniones y entrevistas sostenidas con los funcionarios nacionales y el personal de la ACT, la misión identificó un conjunto de áreas potenciales de cooperación que se enmarcan tanto en las prioridades del Gobierno actual como del IICA. Por tanto se considera importante mantener las orientaciones estratégicas vigentes, las cuales deben ser concertadas y confirmadas con el futuro Gobierno, a fin de procurar una adecuada focalización de las acciones en las áreas de mayores ventajas comparativas de la ACT y que a la vez se asegure la disponibilidad de financiamiento externo. A continuación se presenta la lista de temas identificados.

a. Políticas, Comercio e Integración

Análisis de políticas.

Modernización institucional y promoción de la nueva institucionalidad sector público-sector privado.

Mecanismos de coordinación y articulación entre los diferentes subsectores y los gremios de productores.

Competitividad de la agroindustria de yuca y caña panelera.

Desarrollo agroempresarial a lo largo de las cadenas agroproductivas (roles de los diferentes actores y creación de empresarios).

Seguimiento de los cambios experimentados por los países competidores de la región.

b. Innovación Tecnológica

Papel del Estado en investigación y transferencia de tecnología.

Fortalecer las capacidades de programación de las instituciones nacionales.

Agricultura sostenible.

Promoción de cultivos permanentes, articulados con acciones de desarrollo agroempresarial.

Facilitación y articulación de las acciones desarrolladas por las diferentes instituciones involucradas en desarrollo alternativo para cultivos ilícitos.

Extensión agrícola.

Cooperación horizontal regional, a través de PROCIANDINO.

Investigación para el desarrollo de la agricultura tropical.

c. Modernización de Empresas y Medio Rural

Ordenamiento institucional en procesos de reforma agraria.

Desarrollo institucional a nivel regional y local.

Mercado de tierras.

Financiamiento rural.

Sistemas de información en temas específicos del D. Rural.

d. Capacitación

Reactivación del Programa de Postgrado IICA/Universidad Nacional/ICA, así como del Programa Nacional de Capacitación (PNCA).

Desarrollo curricular y formación de profesionales agropecuarios.

Organización de redes de intercambio de experiencias con otros países.

4. Conclusiones

4.1 El entorno institucional

- a. Los principales objetivos de la sociedad colombiana en la actualidad se relacionan con los temas de convivencia y paz, los cuales constituyen prioridades nacionales que el IICA debe contemplar en su estrategia de acción a nivel país.**
- b. La política sectorial agropecuaria y la política de desarrollo rural e inversión social campesina, definen un conjunto de prioridades y acciones específicas en aspectos relativos al incremento de la competitividad agropecuaria, reforma agraria, microempresas rurales, capacitación de recursos humanos y equidad para la mujer rural, entre otros, que constituyen importantes oportunidades para las acciones de cooperación de la ACT.**
- c. Ante el inminente cambio de Representante del IICA en el país, es notoria la preocupación de las autoridades del Ministerio de Agricultura y los funcionarios del sector privado entrevistados, por contar con un sustituto con alta capacidad técnica, gerencial y de concertación, capaz de mantener la continuidad y consistencia de las acciones que se vienen desarrollando, en el contexto de los cambios de autoridades que se efectuarán en el corto plazo.**

4.2 Los resultados de la cooperación técnica

- a. Las acciones de cooperación de la ACT se enmarcan en las directrices del PMP 1994-98, así como de la estrategia diferenciada del Centro Regional Andino. Además, responden apropiadamente a las prioridades y demandas nacionales, de conformidad con la reforma constitucional de 1991, la Ley Agraria de 1993 y los cambios inducidos en el sector agropecuario por los efectos de la apertura de la economía.**
- b. La ACT ha logrado importantes resultados durante el período 1995-97, gracias a la ejecución de un considerable número de instrumentos de cooperación y respaldo legal, financiados en una elevada proporción por recursos externos, cuyo monto se triplicó en el período. La mayor parte de esos recursos se destinan a las acciones de apoyo a la cooperación técnica (93.1% en 1997), generando un monto apreciable de CATIs e ingresos misceláneos que superan en gran medida la asignación de recursos cuotas de la ACT.**

En consecuencia, se ha fortalecido la capacidad de implementar acciones de cooperación técnica con recursos propios, logrando resultados sustanciales en los temas de comercio y negociaciones comerciales internacionales, mecanismos para la concertación de acuerdos de competitividad, transferencia de tecnología, formulación e implementación de programas de desarrollo rural integrado, capacitación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, metodologías para la dinamización y operación del mercado de tierras y creación de empresas comercializadoras y transformadoras de productos agropecuarios.

- c. Los funcionarios de las instituciones públicas y privadas contrapartes de las acciones de cooperación, manifiestan un alto grado de satisfacción con los servicios brindados por el Instituto. Existe consenso sobre la eficiencia técnica y administrativa de la ACT, su importante imagen de organismo proactivo con elevada credibilidad y su destacado posicionamiento entre las instituciones internacionales que apoyan al sector agropecuario.**

Además, se reconoce su capacidad de convocatoria, que proporciona un espacio institucional para la reflexión y convergencia de las instituciones nacionales; su contribución al mejoramiento de la competitividad sectorial; así como el importante soporte proporcionado al Ministerio de Agricultura tanto en la definición de estrategias y políticas, como en el replanteamiento de su rol en el marco del modelo de desarrollo nacional.

4.3 Los mecanismos de gerencia participativa

- a. La ACT no dispone de mecanismos formales de gerencia participativa. Las diferentes dependencias practican relaciones bilaterales con el Representante, pero tiende a ser considerablemente menor la relación entre el personal responsable de la ejecución de los instrumentos de cooperación y respaldo legal.**

- b. **Se ha logrado una importante participación de los líderes del sector agropecuario, público y privado, en el proceso de identificación de la problemática y prioridades nacionales, así como en la definición de las prioridades de la ACT. Esta modalidad de trabajo favorece en alto grado la continuidad de la acción institucional y contribuye a reducir los efectos generados por la rotación de directivos sectoriales.**
- c. **Se considera que existe una adecuada articulación con la Dirección Regional, especialmente en términos del apoyo que brinda la ACT para el desarrollo de las acciones programadas en el país por los proyectos regionales. Por otro lado, es notoria la falta de articulación y apoyo del nivel central, especialmente de parte de las unidades técnicas.**

4.4 Fortalezas y limitaciones institucionales

- a. **La ACT dispone de una importante capacidad de proveer apoyo técnico y administrativo, así como capacidad de convocatoria para promover el diálogo y la concertación de las instituciones nacionales. Dichas fortalezas se fundamentan en un equipo de profesionales nacionales altamente capacitados, la disponibilidad de una moderna red informática y la adecuación de las instalaciones físicas, complementados por una amplia difusión de las actividades desarrolladas y los resultados logrados mediante las acciones de cooperación, a través de diferentes medios de comunicación.**
- b. **Entre las principales limitaciones identificadas se destacan factores de origen externo tales como los frecuentes cambios de autoridades nacionales, los recortes presupuestales experimentados por las instituciones del sector público y el largo período electoral. En el orden interno cabe resaltar la falta de un adecuado sistema de información gerencial.**

5. Recomendaciones

- 5.1 **Dado el proceso político que vive el país, no parece conveniente concretar el cambio de Representante hasta que se conozcan las autoridades que integrarán el nuevo Gobierno. En ese momento se debería constituir una misión de alto nivel que visite el país, a fin de sondear sus expectativas, identificar nuevas oportunidades y concertar las acciones a desarrollar en el mediano plazo.**
- 5.2 **Con el propósito de satisfacer las expectativas de las autoridades nacionales de los sectores público y privado, así como contribuir a mantener el alto nivel de reconocimiento alcanzado por la ACT en el país, se debe realizar una cuidadosa selección del sustituto del actual Representante, que privilegie aspectos tales como capacidad profesional y gerencial, dinamismo, carisma y liderazgo.**

- 5.3 **El IICA debe intensificar su apoyo al proceso de concertación de acuerdos de competitividad, con el propósito de ampliar su cobertura, lograr que se definan medidas pertinentes para su operacionalización y promover su cumplimiento a nivel regional y local.**
- 5.4 **En el caso del Proyecto de Desarrollo Sostenible de la ACT, se sugiere que previo a la difusión de tecnología generada en otros países, se evalúe la conveniencia de adaptarla y validarla en función de las condiciones nacionales.**
- 5.5 **Se sugiere trasladar la sede de PROCIANDINO a Colombia, en consulta con la respectiva Comisión Directiva, dado el interés manifiesto de las autoridades nacionales, las posibilidades de contar con un amplio apoyo de contraparte y el largo período de permanencia en Ecuador de la Secretaría Ejecutiva.**
- 5.6 **La captación de recursos externos debería focalizarse en función de prioridades claramente definidas por la ACT, otorgando especial consideración al incremento de las acciones de cooperación técnica, como parte de los servicios contemplados en los respectivos instrumentos de cooperación y respaldo legal.**
- 5.7 **Se requiere fortalecer el grado de comunicación y articulación entre los técnicos de la ACT, así como la capacidad de coordinación e interrelación de los instrumentos de cooperación que se ejecutan en el país, mediante el establecimiento de mecanismos de trabajo grupal que faciliten el ejercicio de la gerencia participativa.**
- 5.8 **Se deberían tomar medidas para consolidar y formalizar el actual mecanismo de concertación con el sector público y privado, a fin de constituirlo en un Grupo Consultivo local que respalde la definición e implementación de las orientaciones estratégicas de la ACT y contribuya a mantener la continuidad de las acciones de cooperación, en función de las prioridades de interés nacional.**
- 5.9 **Se debe mantener un adecuado balance entre las acciones de la ACT y el correspondiente apoyo y articulación con el nivel regional y hemisférico. Asimismo se considera importante incrementar por lo menos con un PPI la planta de personal de la ACT, dado su importante volumen de operaciones.**
- 5.10 **Es necesario mejorar la capacidad administrativa de la ACT, mediante la revisión y modernización de los procedimientos administrativos y financieros, la capacitación del personal y el establecimiento de un adecuado sistema de información gerencial. Debe otorgarse especial énfasis a la automatización integral de los respectivos procesos, a fin de agilizar los trámites pertinentes y el correspondiente flujo de información.**
- 5.11 **Dadas las características específicas de la ACT en cuanto a su tamaño, la composición de su planta de personal y las modalidades de cooperación que implementa, se sugiere someterla a un estudio de caso a fin de documentar y difundir las experiencias generadas.**

ANEXO 1**LISTA DE FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS
DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO**

1. **Dr. Antonio Gómez Merlano**
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
2. **Dr. Jorge Luis Fedris Chadid**
Viceministro de Desarrollo Rural Campesino
3. **Dr. Regis Benítez**
Director de Desarrollo Productivo
4. **Dr. Eduardo Lara**
Funcionario del Viceministerio de Desarrollo Campesino
5. **Dr. Luis Ortiz**
Director Programa de Generación de Empleo
6. **Dr. Carlos Gustavo Cano**
Miembro del Grupo Especial de Asesores del Ministro de Agricultura
7. **Dr. Rafael Echeverri**
Presidente de la Misión Rural DNP-MAG/DR-IICA
8. **Dr. Darío Fajardo**
Director Programa de Zonas de Reservas Campesinas
Proyecto Banco Mundial. Presidencia de la República
9. **Dr. Fernando Chaparro**
Director de COLCIENCIAS
10. **Dr. Juan Jaramillo**
Subdirector, CORPOICA
11. **Dr. Braulio Gutiérrez**
Director de Planificación, CORPOICA
12. **Dr. Augusto del Valle**
Presidente de la Federación de Productores de Papa-FEDEPAPA
13. **Dr. Gabriel Martínez**
Secretario Ejecutivo de la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC
14. **Dr. Juan José Arango**
Director de la Unidad de Desarrollo Agropecuario. Depto. Nacional de Planeación
15. **Dr. Jairo Hernando Arias**
Gerente General de la Bolsa Nacional Agropecuaria

ANEXO 2

LISTA DE FUNCIONARIOS DEL IICA

- 1. Edgardo Moscardi, Representante**
- 2. Aníbal Alvarez, Especialista en Capacitación Agrícola**
- 3. Blanca Aranguren, Técnica en Sistemas de Información**
- 4. Jairo Cano Gallego, Consultor en Transferencia de Tecnología**
- 5. Carlos Federico Espinal, Consultor en Comercio y Políticas Internacionales**
- 6. Roberto Forero, Especialista en Desarrollo Sostenible**
- 7. Rubén Darío Jaramillo, Consultor**
- 8. Absalón Machado Cartagena, Consultor en Desarrollo Rural**
- 9. Gilberto Mendoza, Consultor en Comercialización Agrícola**
- 10. Gustavo Rodríguez Chacón, Especialista en Economía Agroalimentaria y Representante Adjunto**
- 11. Jorge Trujillo, Administrador**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 229-02-22 /
Fax (506) 229-47-41, 229-26-59 / Dirección electrónica (Internet): ilcahq@lica.ac.cr