

IICA



**SEMINARIO-TALLER SOBRE PREPARACION DE RECURSOS
HUMANOS EN PLANIFICACION (POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION Y PROYECTOS)**

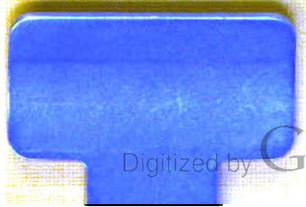
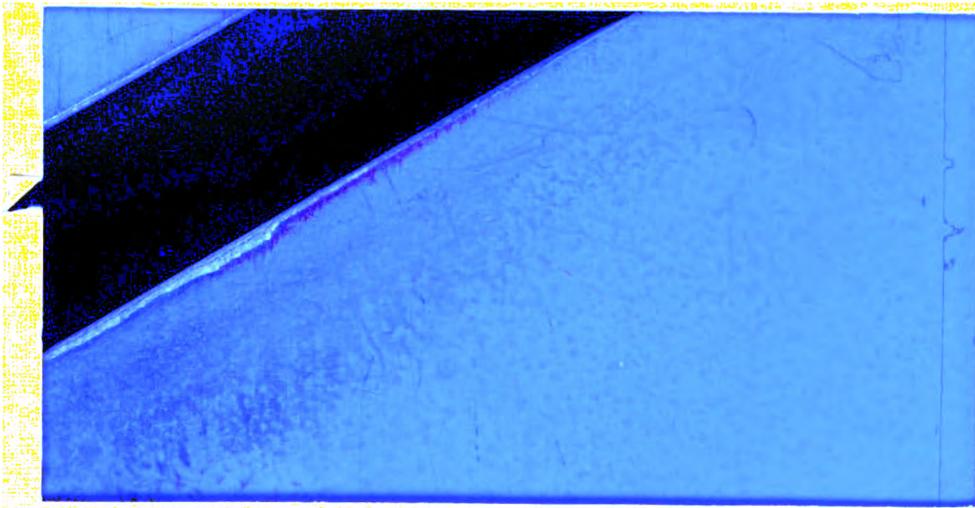
**BASES Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE CAPACITACION
EN PLANEACION DEL SECTOR AGROPECUARIO**

**OFERTA DE RECURSOS HUMANOS EN LA PLANIFICACION
DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA**

**BASES Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
CAPACITACION EN PLANIFICACION AGROPECUARIA**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
OFICINA DE PLANEACION DEL SECTOR AGROPECUARIO-OPSA**

BOGOTA, AGOSTO 11 y 12, 1988



an
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA
Representación en Colombia

**LA DEMANDA DE CAPACITACION EN EL SECTOR
AGROPECUARIO**

**OFERTA DE RECURSOS HUMANOS EN LA PLANIFICACION
DEL SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA**

**BASES Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE
CAPACITACION EN PLANIFICACION AGROPECUARIA**

Bogotá, agosto 11 y 12 de 1988

and

C O N T E N I D O

LA DEMANDA DE CAPACITACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO
Absalón Machado

**OFERTA DE RECURSOS HUMANOS EN LA PLANIFICACION DEL
SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA**
Nohora Rey de Marulanda y Eduardo Duque S.

**BASES Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE CAPACITACION
EN PLANIFICACION AGROPECUARIA**

LA DEMANDA DE CAPACITACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Absalón Machado

En esta presentación se consideran algunos aspectos relacionados con la demanda de capacitación para la definición de políticas, programas de inversión y proyectos a nivel de instituciones públicas. Estas ideas no son resultado de un estudio fundamentado en trabajo de campo como el que se hizo para el caso de la oferta, y tienen por tanto el carácter de una reflexión para el análisis y discusión del tema.

La demanda de capacitación en el sector agropecuario, no surge de un proceso de planificación en nuestras economías, pues este no existe. Se genera por la acción de fuerzas contradictorias, que presionan a las entidades gubernamentales a la búsqueda de soluciones inmediatas a problemas, por el choque permanente entre las exigencias que hacen los productores organizados en los gremios, y los reclamos desorganizados de los consumidores que provienen de los aumentos del índice del costo de vida. Este choque es permanente por la naturaleza misma del Estado y su incapacidad para atender estas demandas y ofrecer soluciones perdurables.

En una economía planificada es más fácil identificar demandas de capacitación, fijar prioridades y planificar la capacitación. Allí el Estado controla y regula las variables que definen los procesos agrarios, en función de unos objetivos definidos en el largo plazo. En nuestras economías de mercado, llenas de imperfecciones, donde actúan diversas fuerzas contradictorias, no siempre es

posible definir políticas y orientaciones de mediano y largo plazo. El manejo de los asuntos agropecuarios se hace dentro de una concepción cortoplacista que está condicionada por el modelo de desarrollo, que busca la estabilidad en el corto plazo, sacrificando cualquier otro objetivo para alcanzar ese.

Los programas y planes tienen un carácter más político que técnico porque así funciona el Estado, y no se permite planificar ni hacer una intervención de largo plazo. No existe continuidad en las acciones, éstas se cambian permanentemente, así como las orientaciones y el manejo de los asuntos agropecuarios. Los Ministros cambian las políticas y los técnicos no son cuerpos con autonomía. Mientras los técnicos no tengan cierta autonomía para su trabajo y la interferencia política y el criterio político con que se manejan los asuntos públicos permanezca; será difícil que el concepto de planificación se imponga. Por ello el problema fundamental no es la capacitación en las entidades públicas, o por lo menos ésta no resuelve el problema de la ineficiencia de las entidades, aunque puede ayudar.

Cuando el éxito de la política macroeconómica se mide por el buen comportamiento de variables económicas agregadas en el corto plazo, los objetivos de largo plazo, las posibilidades de ejecutar políticas más perdurables y de concebir instrumentos apropiados a ello, se desvalorizan a nivel del Estado y en las concepciones políticas que sustentan a éste.

Esta manera de concebir la acción del Estado, que conduce entre otras cosas a una permanente insatisfacción de las necesidades básicas de gran mayoría de la población, genera permanentes conflictos. El desarrollo del sector agropecua-

rio se hace conflictivo y el Estado organiza sus instrumentos de acción para enfrentar el conflicto ofreciendo soluciones de corto plazo más en el campo político que en el técnico, que no llegan a tocar las estructuras que los sustentan. La programación se convierte casi en una ilusión de la tecnocracia.

De otra parte, este estilo de manejo de los problemas ha llevado paulatinamente a un deterioro institucional que se refleja en la incapacidad del Estado para ordenar y regular el proceso de desarrollo, entenderlo, apreciar en toda su magnitud el conjunto de interrelaciones y dinámicas que surgen en un proceso donde se presentan condicionantes internos y externos a la actividad del Estado. Aquí surge con claridad la pregunta de cómo puede ayudar la capacitación para mejorar la capacidad del Estado para solucionar los problemas.

En este modelo contradictorio, el país capacita a sus recursos humanos ya involucrados en la gestión pública, más en cómo hacer frente a los problemas existentes, que en cómo prevenirlos y entender su dinámica para ir delante del problema e incluso evitarlo a tiempo. En lugar de arrollar el problema con nuestro conocimiento, él nos abrumba por nuestra incapacidad y la del Estado. Nuevamente cómo hacerle frente a esta situación?

Estas apreciaciones llevan a una conclusión que es de por sí evidente : la capacitación debe definirse en función de una política de desarrollo concebida en el mediano y largo plazo. Y ello requiere que la sociedad y el Estado logren una concepción que se traduzca políticamente en un modelo de desarrollo que genere menos conflictos, que solucione los problemas básicos y produzca reglas de juego más permanentes que orienten la actividad privada en una

perspectiva más global y articulada del papel de la agricultura en el desarrollo y dentro de un concepto más democrático del mismo.

Mientras las instituciones estén amarradas a un esquema de desarrollo que actúa más dentro de criterios políticos en la búsqueda de solución a los conflictos que el mismo genera, la capacitación que surge del sector público, difícilmente puede llegar a plantear nuevas alternativas de desarrollo. Dentro del Estado se genera una rutina e inercia que la capacitación mismo no puede llegar a romper. Los técnicos o funcionarios que entran a la administración pública con buenos conocimientos e intenciones, caen finalmente en esa rutina y son absorbidos por ella. Los que se capacitan estando en ella también tienen el mismo problema. Esa inercia produce rápidamente frustraciones a muchos técnicos que rápidamente salen para el sector privado a otras actividades, produciéndose un flujo y reflujo permanente de funcionarios. Este es un problema fundamental que deberá analizarse y resolverse para que la capacitación pueda tener una potenciación social e institucional. Esto no pretende dejar un halo pesimista, al contrario, muestra que el desafío que tenemos es múltiple e inmenso y que por tanto debemos reflexionar en cómo hacerle frente, involucrando un mayor compromiso con relación a lo que estamos haciendo y una mayor potenciación de nuestra capacidad y trabajo. Ello nos dice que es necesario orientar la capacitación, tal vez antes de hacer ingentes esfuerzos para planificar lo que no es planificable en su sentido estricto en nuestras economías.

Todo lo anterior es una manera de señalar que en materia de capacitación, debemos pensar en términos más audaces que los tradicionales: capacitar no para perpetuar lo que

estamos haciendo, sino para renovar las instituciones, introducir nuevas concepciones sobre los problemas, formularnos nuevas preguntas y esencialmente ser capaces de identificar nuevas alternativas viables de desarrollo. La pregunta es cómo hacerlo, aquí se nos plantea un desafío muy serio que el país debe afrontar, y sobre todo tener claridad sobre su importancia.

Creo que existen dos tipos de demandas de capacitación:

1. La que nace de la necesidad de perfeccionar el conocimiento de las personas que ya están ubicadas en la administración pública, y requieren perfeccionar conocimientos y actualizarse más en función de los problemas que manejan y ofrecerles nuevas maneras de verlos y resolverlos.

2. La demanda más general que surge de la necesidad de preparar el personal profesional que potencialmente entrará a la administración pública para renovar y reemplazar a los que van saliendo de ésta.

La primera demanda es más estática, la segunda más dinámica. La primera tiene importancia porque se trata de mejorar la eficiencia y calidad de la gestión pública, pero tiene limitantes en cuanto el Estado, como ya se indicó, maneja los problemas con criterios más políticos que técnicos. Además, el mismo Estado o institución no está en capacidad de garantizar la permanencia del funcionario, ni tampoco que su trabajo coincida con aquellos para lo cual se capacitó, ni de romper la inercia en que está envuelto. La experiencia en la administración pública muestra que el personal capacitado y comprometido con la institución, difícilmente promueve esquemas diferentes a aquellos con los que se encuentra en su trabajo; desarrolla en cierta

forma una capacidad de adaptación a un molde rígido lleno de reglamentaciones y normas que le impiden sugerir cambios, se adapta a la inercia.

Pero aquí también hay un problema que debe señalarse; no hay suficientes controles para exigir responsabilidades a los funcionarios públicos y por tanto penalizar a quienes no asumen la responsabilidad que les corresponda. La capacitación debe estar asociada al control y por tanto a una penalización social. Exigir responsabilidades y penalizar a quien no los cumpla es un ejercicio de la democracia; debe haber una valoración social del funcionario público, pero también una penalización cuando no cumple. También debe haber reglas claras en la administración pública, no debe permitirse que un profesional capacitado para determinada labor se le ponga a hacer tareas para lo cual no tiene conocimientos; eso es un castigo social y un desperdicio de la capacitación.

La capacitación que está por fuera de las instituciones, donde se prepara el personal que va a entrar a la administración pública, tiene mayores posibilidades de generar una dinámica de cambio institucional en su sentido más amplio. Esa es la capacitación que se da a los profesionales que se están formando en la Universidad. Creo que allí es donde existen las mayores posibilidades, y ello depende de que la universidad pueda concebir de otra manera los problemas.

Ello conduce al problema de la Universidad colombiana, para preguntarnos qué tipo de profesionales estamos formando, con qué concepción de los problemas de desarrollo, qué capacidad estamos sembrando para el futuro, qué tipo de dirigencia se está gestando, etc. No voy a hacer un discurso sobre la universidad, ese es un problema de primera

magnitud y debemos reflexionar en realidad sobre toda la educación partiendo desde el nivel primario hasta los programas de postgrado y especializaciones. Allí es donde está el problema fundamental de toda esta cuestión de la capacitación; allí es donde más se debe actuar, donde se deben poner más recursos, y donde el Estado debe desarrollar una acción más dinámica.

Como el tema de la demanda de capacitación expresa finalmente necesidades concretas, debemos pasar al campo de la identificación de temas y dimensión de la capacitación. La pregunta fundamental es en qué debe capacitarse el personal en función del sector público y también del privado?. Una respuesta general puede ser: en aquello que le permite al país una sólida comprensión y manejo del proceso de desarrollo y en la orientación de ese proceso hacia objetivos que tengan un consenso social.

Por ello, cuando se circunscribe la capacitación al campo de la formulación y diseño de políticas, a programas de inversión y proyectos, se está restringiendo el ámbito a solo unos de los aspectos del problema. Por supuesto que esta es una concepción funcionalista de las instituciones, se capacita para desarrollar ciertas funciones, se busca la especialización en manejo de temas y problemas; el asunto es que esos funcionarios no tienen una visión global de los problemas. Esa demanda supone que el Ministerio respectivo o la entidad, dispone de los mecanismos adecuados para realizar esas tareas y que se busca hacer funcionar esos mecanismos. Me parece que esta concepción del problema, por lo menos es discutible, pues supone que el asunto se reduce más a una mecánica funcionalista. Y no sólo esto, también no siempre se tiene la capacidad para ejecutar lo que se propone.

Pero veamos aspectos más concretos de la demanda. Esta me parece que podría identificarse en tres grandes niveles que deben estar articulados a través de un proceso continuo de retroalimentación: un nivel macroeconómico o global, un nivel sectorial y otro más microeconómico o específico. Cada uno de estos niveles debe involucrar aspectos tanto económicos como sociales y técnicos. A su vez debería distinguirse las demandas y necesidades relacionadas con un nivel central de toma de decisiones, y las atinentes a lo regional o si se quiere, involucradas en el concepto de descentralización. Una combinación de estos niveles e instancias da lugar a una matriz de requerimientos de capacitación, que puede ayudar a identificar programas de formación de personal.

Sería muy dispendioso hacer una lista completa de temas en que debieran capacitarse a los funcionarios públicos que laboran en el sector agropecuario, y cualquier lista que se elabore es susceptible de ampliarse o recortarse según el criterio que se adopte. Pero, pensando que el Ministerio y sus entidades y en general la administración pública, debe ser un interlocutor válido de los agentes socioeconómicos e institucionales que participan en el proceso de desarrollo agrario, es necesario aventurarse a proponer unos temas o áreas donde debe hacerse énfasis a distintos niveles.

1. Macroeconomía y sector agropecuario: Comprensión y análisis de los vínculos de la política macroeconómica con la política sectorial y sus determinantes mutuos.

2. Proceso general de acumulación y procesos de acumulación sectoriales y regionales. Ello implica conocer bien los procesos agrarios y su dinámica, tanto en sus aspectos sociales como económicos.
3. Proceso de modernización y cambio técnico en la agricultura y su impacto sobre el medio ambiente (poblaciones y recursos).
4. Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la actividad agropecuaria y su estructura socioeconómica; llegando a una diferenciación de agentes (empresarios, campesinos, exportadores, comerciantes, industriales, consumidores). Impacto sobre la estructura social.
5. Diseño de políticas, programas y proyectos, con una comprensión global de los mismos, su ubicación en contextos determinados y comprensión de las diversas interrelaciones que generan. Se debe enfatizar el diseño de proyectos de carácter social e institucional.
6. Formación en ciencias básicas (agronomía, ingeniería, zootecnia, matemáticas, etc.) para que se puedan generar o crear alternativas tecnológicas. El problema del sector no es sólo económico y social, el aspecto tecnológico es fundamental y poco se hace para capacitar a los profesionales o perfeccionar sus conocimientos en ciencias básicas. La formación humanista es indispensable, pero la técnica es esencial.

7. Producción y mercados: enfoque integral.
8. Evaluación y seguimiento de proyectos, con claridad sobre criterios y metodologías de evaluación. En especial, enfatizar las evaluaciones de impacto y los efectos sociales de programas y proyectos. Igualmente capacitar para formular proyectos que conduzcan a generar empresas nuevas.
9. Análisis de la cuestión social, metodologías de seguimiento y evaluación.
10. Administración de proyectos y programas.
11. Análisis, comprensión y seguimiento de las relaciones agricultura-comercio exterior.
12. Dinámica agraria regional.
13. Descentralización : sus efectos, posibilidades, su impacto, las relaciones región-Estado.
14. Procesos de cambio en economías campesinas.
15. Elaboración, análisis y evaluación del gasto público y presupuestos sectoriales. Programación de presupuestos.
16. Financiación y fomento: diseño de programas de crédito, análisis financiero, impacto del crédito.

17. Elaboración y análisis de estadísticas, formación de indicadores socioeconómicos del sector.

18. Relaciones gremios-Estado y desarrollo institucional privado.

Como se observa, esta es una simple muestra de temas en que debieran estar capacitados los dirigentes del sector agropecuario público, sus técnicos, quienes toman decisiones, el personal de apoyo, los planificadores, etc. También se podría hacer listas según tipo de entidades como ICA, INCORA, IDEMA, etc.; pero esta alternativa se sale de los límites de esta charla. Lo anterior tiene implícito una concepción muy económica del desarrollo agrario que debe complementarse con otras disciplinas. Lo ideal es que tanto funcionarios del nivel central del Ministerio y los institutos, como de las regiones, puedan comprender lo esencial de toda la problemática allí involucrada a través de grupos interdisciplinarios o mecanismos que potencien los conocimientos y capacidades individuales, para un provecho más colectivo.

Debe insistirse aquí que la formación universitaria en pregrado y postgrado es la que está llamada a llenar los vacíos existentes en la capacitación y formación profesional. Que el problema fundamental sigue siendo de un lado definir qué tipo de capacitación se da en la Universidad y con qué concepción de los problemas, y por el otro, cómo romper la inercia que se produce en la administración pública y abrirle campo a un manejo más técnico que político con una concepción más global de los problemas. La actualización de conocimiento de los profesionales ya vinculados al sector

público, es una tarea importante pero solo complementaria de la formación que se debe dar en las Universidades. También es importante señalar que la capacitación obtenida en talleres de discusión, en reuniones permanentes con investigadores, a través de pasantías cortas en otros sitios, en seminarios, etc., es útil y a veces más provechosa que tomar un curso corto sobre algún tema. Además debe ser un complemento permanente de lo que se obtiene en la Universidad.

Finalmente, en la problemática de la capacitación hay un aspecto relevante al cual quiero hacer alguna referencia especial: la capacitación para la investigación socioeconómica en el sector agropecuario. En un trabajo realizado recientemente por CEGA para COLCIENCIAS (*), se identificó la problemática de este tipo de investigación y se logró establecer cuáles podrían ser las áreas donde se requiere intensificar y promover la investigación para tener un mayor conocimiento de los procesos y la dinámica agraria en función del desarrollo del sector.

A la identificación de la demanda de capacitación para la investigación socioeconómica en el sector agropecuario, se puede llegar combinando algunos aspectos, tal como se hizo en el estudio mencionado: a) identificar las áreas o temas donde existe más experiencia y potencial; y aquellas donde los investigadores consideran que existen mayores vacíos en el conocimiento; b) identificar áreas o temas

(*) CEGA, La investigación socioeconómica en el sector agropecuario. Informe presentado a COLCIENCIAS, Bogotá, Abril de 1988. El estudio fue realizado por Absalón Machado y Ricardo Hurtado.

donde coinciden experiencia con potencial y vacíos, es decir donde debe continuarse el proceso de investigación; c) identificar áreas donde existe muy poca experiencia y aún potencial, pero que se consideran grandes vacíos y d) agregar criterios sobre cuáles son los grandes retos y problemas que tiene el sector agropecuario.

Los retos que enfrenta el sector agropecuario en su proceso de desarrollo actual y futuro son básicamente los siguientes:

1. Cómo mejorar la productividad y rentabilidad del negocio agropecuario, y disminuir los riesgos en la producción y comercialización. Cómo promover la innovación y el cambio técnico.
2. Cómo puede la agricultura jugar un papel más dinámico en el desarrollo económico y social del país y contribuir a la estabilidad y seguridad alimentaria, y cómo debería articularse la agricultura en el mercado mundial.
- 3) Cómo deben manejarse las políticas macroeconómicas en su relación con el sector agropecuario.
- 4) Cómo resolver el problema social en el campo y manejar el impacto de la modernización sobre la estructura productiva y la población rural.
- 5) Cómo adecuar el aparato institucional para el desarrollo agropecuario y qué innovaciones institucionales se requieren.

El análisis y relación de estos criterios dió lugar a una lista de 13 áreas que agrupan diferentes temas, en donde se debe hacer esfuerzos de investigación, y donde por supuesto se requiere formar personal a distintos niveles para poder desarrollarlas, incluyendo la actualización de conocimientos.

Esas áreas son: 1) macroeconomía y agricultura; 2) sistemas de producción; 3) estructura y dinámica agraria; 4) agroindustria y comercialización; 5) consumo; 6) sistema alimentario y seguridad alimentaria; 7) economía campesina; 8) estructura y cambio social; 9) geografía económica y social; 10) impacto del cambio técnico sobre el medio ambiente; 11) familias, actitudes y valores; 12) desarrollo institucional; 13) historia agraria y 14) teoría del desarrollo agrícola. Estas áreas de carácter socioeconómico se complementan con otras de carácter técnico que apuntan al conocimiento científico y la tecnología.

Estos grandes temas en realidad cubren todos los aspectos que uno pueda imaginarse, pero dentro de cada uno de ellos hay subtemas que se pueden considerar prioritarios teniendo en cuenta las necesidades que tiene el sector, especialmente sus instituciones, para enfrentar problemas concretos y sugerir soluciones a los mismos. Del enunciado de las áreas se puede deducir que existe un amplio potencial para abrir y fortalecer la capacitación a nivel postgrado y especializaciones en las universidades colombianas y también en las extranjeras. Indican la necesidad de formular un programa de capacitación para la investigación a nivel de postgrado en las áreas socioeconómicas relacionadas con el sector.

En ese sentido, la Universidad Nacional, a través de la Facultad de Ciencias Económicas, ha propuesto el desarrollo de un postgrado en Economía Agraria el cual ya ha sido aprobado recientemente para iniciarlo el próximo año.

Este postgrado en Economía Agraria se justificaba plenamente por (*) : 1) la necesidad de nuevas conceptualizaciones e instrumentos para comprender la problemática rural; 2) la insuficiencia de los niveles actuales de formación profesional para abordar la formulación de políticas, desarrollar programas de investigación, formar nuevos docentes e investigadores, y proponer y ejecutar nuevas estrategias para el sector agrario; 3) la existencia de personal docente en la universidad y el país, cuyo potencial no se está utilizando debidamente y que demanda integrar sus conocimientos a través de un proyecto colectivo basado en una concepción amplia del desarrollo agropecuario mediante la investigación teórica y aplicada; 4) la necesidad que tiene el Estado y la sociedad de contar con programas permanentes de formación a nivel superior; 5) la necesidad de generar un debate permanente sobre la problemática del campo donde la universidad puede ejercer liderazgos; 6) la necesidad de romper el aislamiento del exterior en materia de conocimiento sobre los procesos del desarrollo general y agrícola y 7) necesidad de complementar los postgrados que se están desarrollando en áreas técnicas (suelos, fitopatología, entomología, etc.)

Según el proyecto del postgrado, sus objetivos son:

(*) Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. Proyecto de Magister en Economía Agraria. Bogotá, Julio 18 de 1983.

1. formar investigadores a nivel de Magister, capacitados para analizar e interpretar el papel de la agricultura en el proceso de desarrollo; formular, manejar y evaluar políticas, programas y proyectos alternativos de desarrollo agrario.
2. Formar investigadores y docentes en aspectos relacionados con la economía agraria, entendida ésta en una forma amplia e integral.
3. Generar un proceso de desarrollo de la investigación socioeconómica en el sector agropecuario, tanto a nivel teórico como aplicado, que le permita a la Universidad un vínculo mayor con la realidad rural, nacional e internacional.
4. Crear, en el largo plazo, elementos para una escuela de pensamiento latinoamericano en economía agraria.

El postgrado tendrá tres grandes líneas de investigación para sustentar el desarrollo académico, que serán la base para identificar temas de tesis; son ellas: a) agricultura y regiones; b) agricultura y Estado; c) agricultura y mercados. Cada línea de estas tiene programas ya identificados y temas para desarrollar en seminarios.

Esta iniciativa de la Universidad Nacional marca así una pauta en la formación a nivel de postgrado, que trata de salirle al paso al atraso producido en la capacitación, con concepciones más estructurales del problema agrario y con una visión más macroeconómica que microeconómica de los procesos. Esto es una necesidad para el sector y allí

tendrá el sector público y privado una alternativa viable para formar personal, con nuevas visiones del problema. Este es indudablemente un reto que requiere el apoyo del Estado y de las instituciones nacionales e internacionales; y estamos convencidos de que el país está en capacidad de sostener y desarrollar académicamente este programa, con el complemento de profesores e investigadores visitantes de otras naciones.

Nuevamente este postgrado en Economía Agraria debe complementarse, o él es un complemento de postgrados en áreas técnicas en agronomía y otras ciencias básicas.

Espero que todas estas reflexiones sobre el problema de la capacitación nos puedan ayudar en este foro a repensar el tema y salir de la concepción meramente de oferta y demanda, pues el problema no es tanto de asignación de recursos y de precios y costos de la capacitación.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA

Representación en Colombia

**SEMINARIO-TALLER SOBRE PREPARACION DE RECURSOS HUMANOS EN PLANIFICACION
(POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION Y PROYECTOS)**

**OFERTA DE RECURSOS HUMANOS EN LA PLANIFICACION DEL
SECTOR AGROPECUARIO EN COLOMBIA**

**Nohora Rey de Marulanda .
Eduardo Duque S.**

BOGOTA, Agosto 11 y 12 de 1988

I. ANTECEDENTES

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA ha venido estudiando la capacidad institucional y el tipo de recurso humano que existe en los países de América Latina y el Caribe para el análisis, el asesoramiento, la toma de decisiones y el manejo de inversiones en el sector agrícola.

En ese contexto, el IICA, a través de estudios realizados en varios países de la subregión ha identificado ciertos aspectos que considera tipifican la situación de la oferta de recursos humanos que trabaja en el sector agropecuario a saber: 1/

1. La capacitación vía eventos formales de transmisión de conocimientos y vista como responsabilidad exclusiva de las universidades no es suficiente para fortalecer las instituciones responsables de la conducción del proceso de desarrollo del sector.

2. En los diversos países se presenta una creciente concientización de las limitaciones (en cuanto a formación) que existen entre los funcionarios públicos del sector para el análisis, asesoramiento y toma de decisiones. Este fenómeno se ve agravado por la falta de continuidad de las políticas, la presión por la revisión y ajuste permanente de las mismas y la transitoriedad de los altos funcionarios.

3. En muchos países de la región se considera hoy al sector público menos, o por lo menos no mejor, preparado que antes para encarar el complejo proceso de toma de decisiones sobre políticas necesarias para el desarrollo del sector agropecuario.

1/

IICA. 1987. Estrategia para capacitación, intercambio y difusión de experiencias en políticas, programas de inversión y proyectos para la agricultura de América Latina y el Caribe. Costa Rica,

4. Las nuevas dimensiones de la crisis económico-financiera internacional han introducido elementos conceptuales novedosos en el pensamiento económico. Se hace imperativo el reciclaje teórico respecto a los enfoques conceptuales y analíticos prevalencientes aún entre mucho personal que se considera relativamente bien preparado.

5. En varios países de la región se enfatiza el problema de que la toma de decisiones sobre políticas macroeconómicas, las cuales inciden en el sector agropecuario se hace con un conocimiento insuficiente de su impacto sectorial y sin consultar a los técnicos y autoridades de este sector, y menos aún a representantes de diversas fuerzas sociales que son actores claves en la actividad agroeconómica.

6. Por otro lado, los ingenieros agrónomos con especialidad tecnológica y/o los encargados de los varios sectores técnicos suelen tener solo conocimientos mínimos sobre conceptos económicos y de planificación de las inversiones públicas.

7. Un fenómeno presente aún en los países más avanzados de la región es la escasez y falta de confiabilidad de los datos del sector.

Según el IICA "la suma de todas estas limitantes resulta en un estado de anarquía generalizada en la administración pública del sector. Es muy frecuente encontrarse con el sentimiento de que los funcionarios no solamente se sienten sin poder para afectar las decisiones macroeconómicas del gobierno porque tradicionalmente no se les consulta, sino que además ellos se dan cuenta que a menudo no están ni siquiera en condición de responder inteligentemente en el caso de que a alguien se le ocurra consultarles. Por lo tanto, dichos funcionarios sienten que no están en condición, por un lado, de "defender" su sector contra los poderes decisorios de la política global y, por el otro, de evaluar los análisis, aparentemente de calidad profesional pero a veces sesgados, que vienen sometidos por representantes de intereses especiales" ^{2/}.

^{2/} IICA. 1 bid p. 28

Así mismo, un reciente trabajo preparado en Colombia para el IICA 3/ sobre las percepciones acerca de la orientación y la adopción de la política agropecuaria, recogidas en una encuesta dirigida a un grupo de colombianos que han tenido a su cargo la formulación y ejecución de la política económica, la política agropecuaria y sus planes sectoriales, a economistas, economistas agrícolas, campesinos, miembros de gremios, congresistas y académicos especializados en la problemática del agro colombiano plantea las siguientes conclusiones al respecto del rol del sector:

1. Entre los encuestados hay gran consenso sobre el papel del sector agropecuario en el desarrollo económico.
2. Se evidencia cierto consenso en cuanto a que el sector no se le ha dado, tradicionalmente, la importancia que merece dentro del desarrollo del país.
3. Cuando se busca averiguar si la política macroeconómica ha sido responsable de dicha desatención, se registran diferencias: los economistas encuestados consideran que la política ha sido favorable mientras otros grupos juzgan que siempre ha sido desfavorable.
4. Se juzga que la capacidad de influencia del Ministerio de Agricultura en la política macroeconómica es baja.
5. Se evidencia la necesidad de capacitación de un equipo altamente profesional en materias económicas que apoye permanentemente al Ministro de Agricultura en lo relacionado con la política monetaria fiscal y cambiaria.

3/ JUNGUITO. R. 1988. Efectividad de los mecanismos para la definición, aplicación y ajuste de la política agropecuaria en Colombia.

Dentro de esta perspectiva, el objetivo de este documento es, en primer lugar, examinar, con base en un trabajo de campo, cuál es hoy el tipo de formación que tienen en Colombia los funcionarios públicos en cargos de decisión, que actúan tanto dentro de las instituciones que podrían denominarse propias del sector y, cuál, la de los funcionarios en instituciones que definen o ejecutan la política macro-económica, que en buena medida condiciona el desarrollo del sector.

Adicionalmente se harán algunas consideraciones sobre el papel que puede tener la formación de funcionarios públicos en el desempeño del sector agropecuario.

II. OFERTA DE RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Los planteamientos esbozados en la sección anterior apuntan hacia la necesidad que se tiene en nuestros países de buscar un mejor desempeño y posicionamiento del sector agropecuario. Dada la complejidad y heterogeneidad de estos sectores en países en los cuales todavía subsisten explotaciones campesinas, minifundistas y latifundistas, al lado de unidades comerciales destinadas a producir para mercados industriales nacionales y extranjeros parece evidente la necesidad que tiene el Estado de una capacidad planificadora para el sector. Dicha planificación, para producir los resultados que se expresan, tiene que poder armonizar, de manera eficaz la especificidad del sector, con las limitaciones macroeconómicas en que estructuralmente se encuentran los países de la región.

Ahora bien, para poder diseñar y poner en marcha programas, proyectos y estrategias que cumplan todas esas condiciones, es evidente la necesidad que se tiene de contar con el recurso humano idóneo, lo cual a su vez exige adecuadas fuentes de formación de dicho recurso.

En esta sección del trabajo se presentan los resultados de una encuesta que buscó identificar cual es hoy en Colombia la formación que tienen los funcionarios que más estrechamente están ligados a la planificación e impulso del sector agropecuario.

El estudio de campo se llevó a cabo por medio de una encuesta aplicada en las instituciones que se mencionan posteriormente. Procuró identificar los funcionarios, que a nivel institucional, tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones. Así pues, aun cuando las diversas entidades consultadas poseen un equipo técnico de soporte, que puede llegar a ser cuantioso, sólo

fueron considerados dentro de la muestra, los jefes de cada institución y aquellos miembros que por su cargo o posición aprueban o imprueban los diversos proyectos o políticas institucionales, y que por ende fijan las pautas que de forma directa o indirecta afectan al sector agropecuario. La identificación de dichos funcionarios se llevó a cabo a través de conversaciones sostenidas con directivos pertenecientes a las mismas entidades. En aquellas entidades donde se identificaron funcionarios ajenos a la administración central, en Bogotá pero con autonomía decisoria, éstos se incluyeron dentro de la muestra.

Una vez identificados los funcionarios, se procedió a solicitarles el diligenciamiento de un formulario con el propósito de establecer el grado de capacitación que posean en tres niveles: formación básica a nivel pregrado, formación a nivel de postgrado, y finalmente la formación adicional de especialización y actualización llevada a cabo a través de seminarios, cursos, talleres, etc., suministrados ya sea por intereses de la entidad a la cual se encuentran vinculados, o por interés propio. Además del diligenciamiento del formulario, en cada entidad se sostuvieron conversaciones con algunos de sus directivos con el fin de obtener información adicional que permitiese conocer sus opiniones respecto del tema objeto de este estudio.

Recopilada la información estadística, se estableció la necesidad de distinguir la correspondiente a las entidades relacionadas directamente con el sector y la perteneciente a entidades u organismos que por sus características tienen incidencia en el sector pero no en forma directa.

Incluidas en el primer grupo se encuentran: La Caja de Crédito Agropecuario, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado^{4/}, el Departamento de Crédito

4/ La Caja Agraria y el Fondo DRI no suministraron información.

Agropecuario del Banco de la República así como el Fondo Financiero Agropecuario, el HIMAT, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto de Mercado Agropecuario, el Instituto de la Reforma Agraria, el INDERENA y la Oficina de Planeación del Sector Agrícola del Ministerio de Agricultura. Pertenecientes al segundo grupo se consideraron: la Junta Monetaria, la Unidad de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación, el INCOMEX, la Junta de Importaciones, PROEXPO y la Federación Nacional de Cafeteros.

Antes de entrar a discutir los resultados obtenidos mediante la prueba de campo, es necesario hacer explícitas algunas consideraciones respecto al número y características de la muestra. De acuerdo a los términos de referencia suministrados por el IICA, en cada entidad se entrevistó su respectivo directivo y a los funcionarios responsables de las unidades encargadas de la formulación de políticas que inciden sobre el sector. Desde luego, todas las entidades consultadas poseen un equipo técnico de soporte que puede tener una capacitación bastante especializada. Sin embargo su función no es decisoria y por lo tanto dichos funcionarios no fueron incluidos en la muestra.

Como estadísticas o información suplementaria, y acorde con el interés del IICA, fue utilizada la relación de personal participante en cursos de proyectos del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria -PNCA-, con el fin de cruzar esta información con los datos de la encuesta.

De esta forma, recopilada la información descrita y hecho su análisis se encontraron algunos puntos que deben ser destacados:

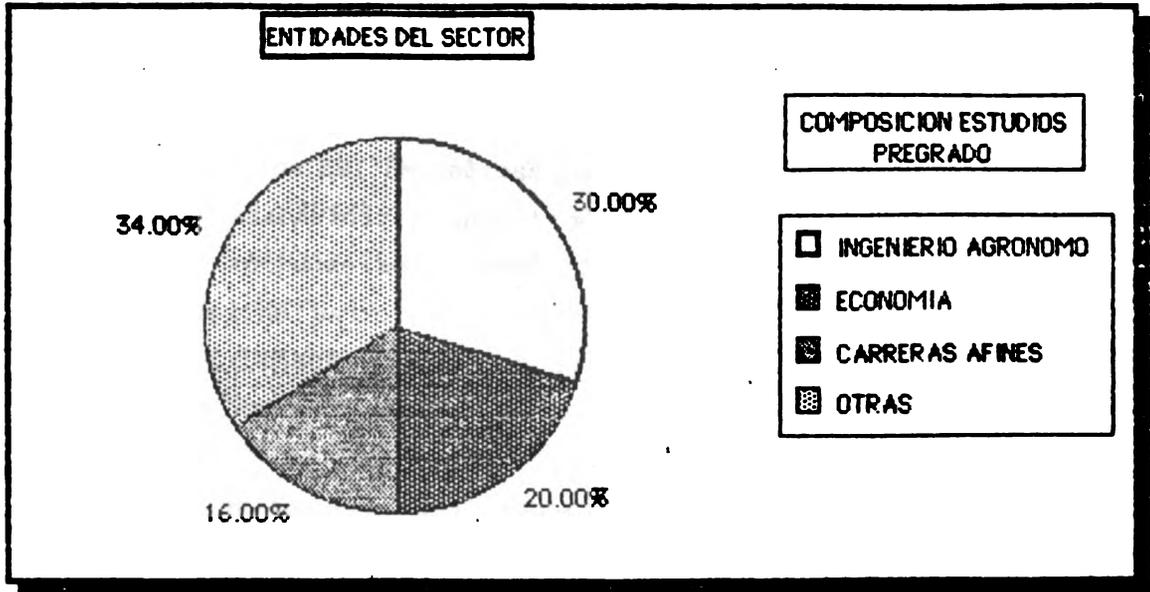
1. En lo que se refiere a la formación básica de pregrado de los funcionarios en las entidades vinculadas al sector, se encontró

un peso alto de capacitación específica pues el 46% de la muestra tiene formación de pregrado acorde con el sector (30% son ingenieros agrónomos, y 16% con títulos en carreras afines^{5/}). Por otra parte, un 20% posee título de economista. Ver Cuadro 1 y Gráfica 1.

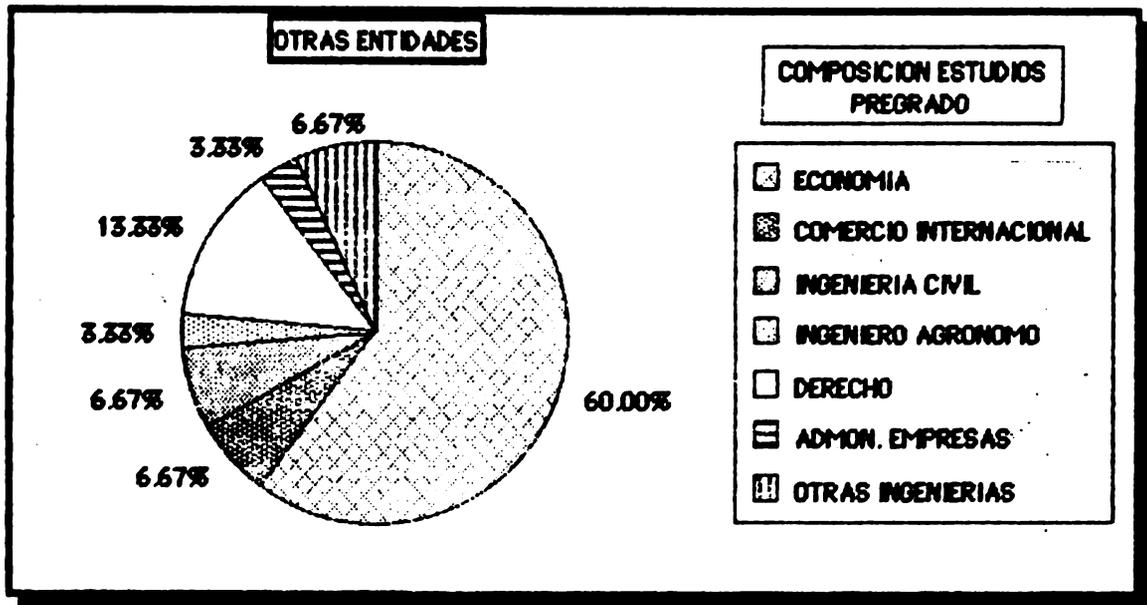
2. En cuanto a la formación básica de pregrado de los funcionarios de las otras entidades, es posible afirmar que no hay una representación importante, al menos en carreras directamente relacionadas con el sector, pues tan sólo el 3.33% posee un título afin (Ingeniero Agrónomo). Sin embargo, el 60% posee el título de Economista. Ver Cuadro 2 y Gráfica 2.
3. Así pues, tal y como se podría pensar en forma a priori, en las entidades vinculadas al sector, el personal involucrado en la toma de decisiones, tiene formación básica acorde con su ocupación. Lo contrario es claro en las entidades vinculadas en forma indirecta con el sector, donde la formación básica no contiene elementos específicos del sector agropecuario.
4. Al analizar los datos pertenecientes al nivel de postgrado en las entidades del sector, se encuentra que el 65% de los encuestados poseen títulos de postgrado, proporción relativamente alta. Dentro de estos postgrados, el 58% está relacionado en forma directa con formación acorde con el sector (41% carreras afines 17% economistas agrícolas). Además el 26.5% ha hecho su especialización

^{5/} Agrología, medicina veterinaria, animal science, biología marina, ingeniería forestal e ingeniería meteorológica.

GRAFICA 1



GRAFICA 2



zación en economía. Estos dos aspectos, indican que además de darse un alto nivel de especialización, en las entidades vinculadas al sector, la capacitación tiende a profundizar sobre temas afines con la problemática del mismo. Los estudios de postgrado de los encuestados pertenecientes a las otras entidades corresponden en un 58% a estudios de economía. Aparece, sin embargo, un 25% con estudios afines con el sector (Economía agrícola y mercadeo de productos agrícolas), lo cual muestra una especialización relativamente importante sobre temas del sector. Ver Cuadro 2 y Gráficas 3 y 4.

5. Pasando al campo de la especialización o actualización de los funcionarios de entidades del sector, es claro que dicha capacitación se concentra en su totalidad en temas y materias afines al sector. Este hecho pone de manifiesto la gran importancia de la capacitación adicional como instrumento de permanente actualización en los aspectos relacionados con la preparación de dichos funcionarios. Ver Cuadros 3 y 4. Por el contrario, en los cursos de especialización tomados por los funcionarios de otras entidades, aun cuando es alta su incidencia, es muy baja su relación con temas vinculados al sector.
6. Por otra parte, al relacionar los cursos de proyectos suministrados por el PNCA se encuentra evidencia de que los funcionarios que reciben dicha capacitación adicional de actualización se encuentran en su mayoría en cargos o posiciones no decisorias, ya que los encargados de estas posiciones fueron los encuestados y no coinciden con los listados de personal capacitado por el IICA, al menos en sus cursos de proyectos. Entre los funciona-

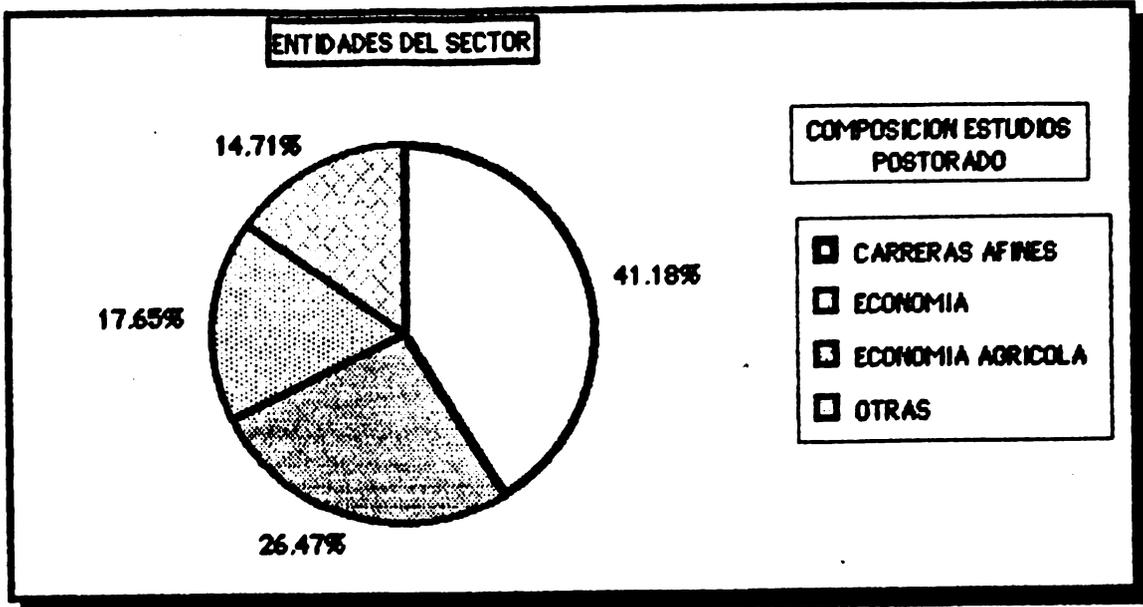
rios encuestados, tanto en las entidades relacionadas en forma directa con el sector, como las que no lo están en forma directa, fueron muy pocos (menos de 5) los que afirman haber recibido algún tipo de capacitación por parte del IICA. Sin embargo, al identificar el número de empleados de estas mismas entidades que han tomado los cursos del IICA, se encuentra que durante el período comprendido entre 1969 y 1988, el IICA ha capacitado a 788 individuos. Ver Cuadro 3.

7. Al revisar los datos relacionados con la composición por género de los funcionarios encuestados, se encuentra una muy baja participación femenina en las entidades relacionadas con el sector. Tan sólo el 14% de los responsables de la toma de decisiones son mujeres. Esta representación en las entidades no relacionadas en forma directa con el sector alcanza el 23%. Ver Gráficas 5 y 6.

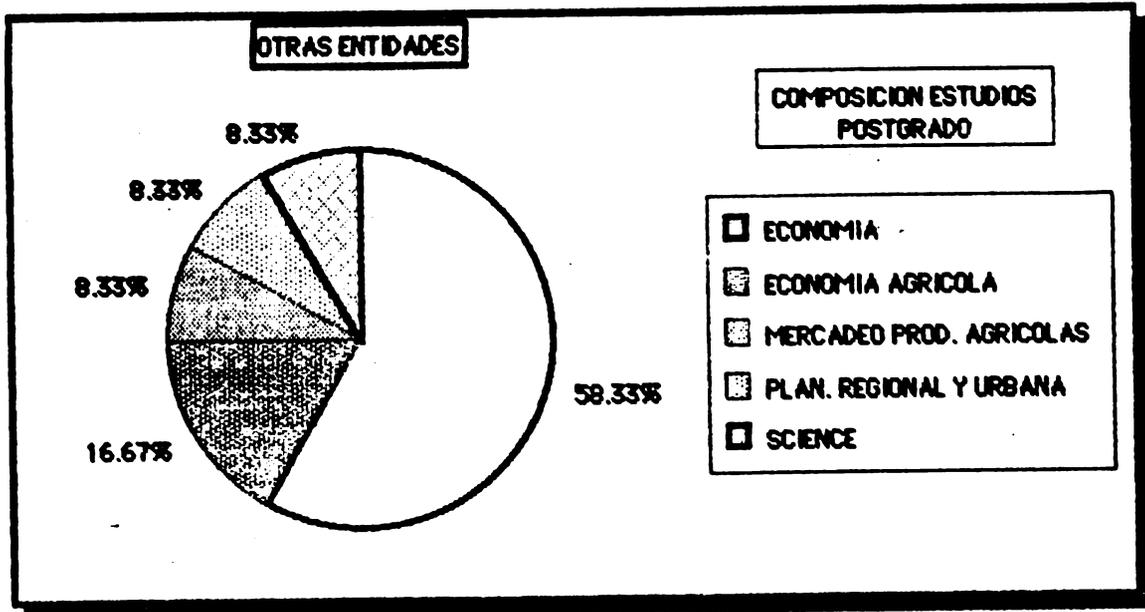
El hecho de la baja participación femenina no necesariamente implica que no se tiene en cuenta la problemática de la mujer, aun cuando a juicio de expertos en el tema, si incide en ello. Cecilia López^{6/}, Exviceministra de Agricultura, sostiene que la economía campesina aporta el 60% de los alimentos, y el 40% de las materias primas que se consumen en el país, y que dentro de esta producción participa muy activamente la mujer campesina. No obstante, dentro del sector se sigue teniendo el estereotipo de que la mujer trabaja solo en labores del hogar y por lo tanto sigue teniendo poco acceso a la capacitación productiva, al

^{6/} Cecilia López y Fabiola Campillo. "Problemas Teóricos y Operativos en la Ejecución de una Política para la Mujer Campesina", en Elssy Bonilla de Ramos "Mujer y Familia en Colombia", Editorial Plaza y Janes 1985.

GRAFICA 3



GRAFICA 4



ENTIDADES DEL SECTOR - ESTUDIOS DE ACTUALIZACION

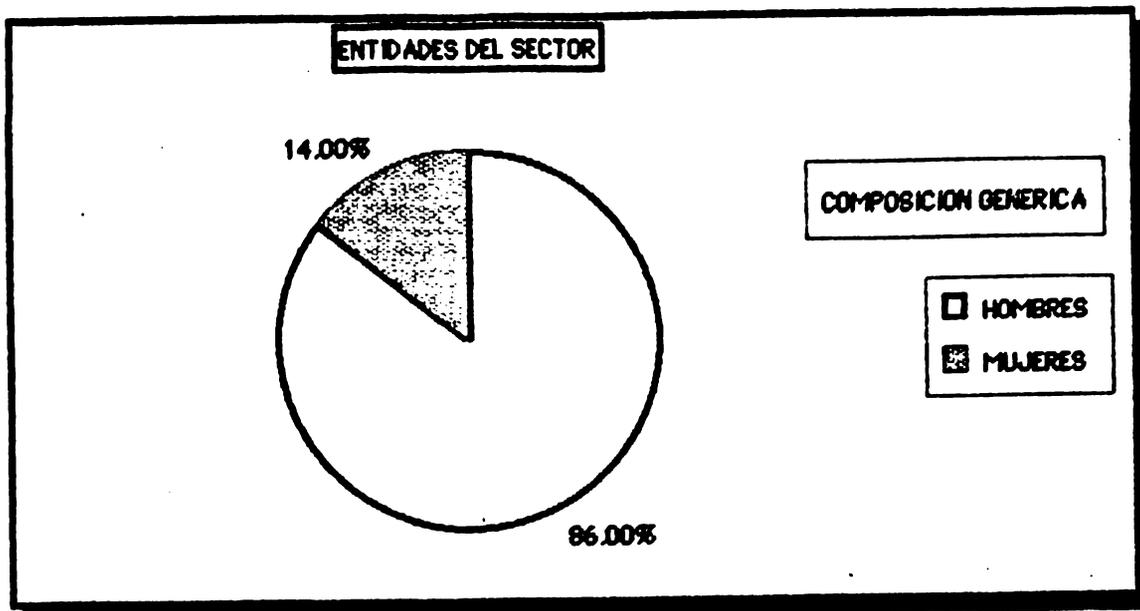
CURSOS, SEMINARIOS, TALLERES				
ADMINISTRACION DE PROYECTOS	1		MERCADOS MAYORISTAS DE ALIMENTOS	1
AGROCLIMATOLOGIA	1	IICA	METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION AGRICOLA	1
AGROINDUSTRIA	2		METODOS DE PLANIFICACION AGROPECUARIA	2
AGROINDUSTRIA	1	DRI	MONEDA Y BANCA	1
ASISTENCIA TEC AGOPECUARIA	1	ALIDE	NAC. CAMPESINO SOBRE REFORMA AGRARIA	1
BOLSAS AGROPECUARIAS	1		PLANEACION AGRICOLA	2
COMERCIALIZACION ALIMENTOS	1		PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL	1
CONTROL INTEGRADO DE PLAGAS	1	ICA	PLANIFICACION DE SISTEMAS DE INFORMACION	1
DESARROLLO ECON. Y SOC. DE AMERICA LAT.	1		PLANIFICACION URBANA	1
DISTRITOS DE RIEGO	1		POLITICA AGROPECUARIA	1
ECOLOGIA	1		POLITICA ECON. Y COM. EXTERIOR	1
ECONOMIA AGRARIA COLOMBIANA	1		PREP. Y EVAL. DE PROY. AGROINDUSTRIALES	1
ECONOMIA Y AGRICULTURA	1	SAC	PRODUCCION DE CULTIVOS	1
EMPRESAS COMUNITARIAS DE LA COSTA	1	CINEP	PRODUCCION DE FIBRAS VEGETALES	1
ESTADISTICA	1	SER	PRODUCCION DE PAPA	1
EVALUACION DE PROYECTOS	2		PROYECTOS AGRICOLAS	1
EVALUACION DE PROYECTOS	1	AID	RIEGO EN LADERA	1
EVALUACION DE PROYECTOS	1	ESAP	RIEGO Y DRENAJE	1
INTERNACIONAL DE ECONOMIA CAMPESINA	1	DRI	SISTEMAS DE PROY. DE INVESTI. AGROPEC.	1
MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL	1	IICA	SISTEMAS DE RIEGO BAJO PRESION	1
MANEJO PLAGUICIDAS	1	ICA	TEC. DE ESTIM. DE LA PROD. AGROPECUARIA	1
MECANIZACION DEL ALGODON	1		TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	1
			TOTAL	48

FUENTE: INFORMACION PRIMARIA RECOGIDA PARA ESTE TRABAJO

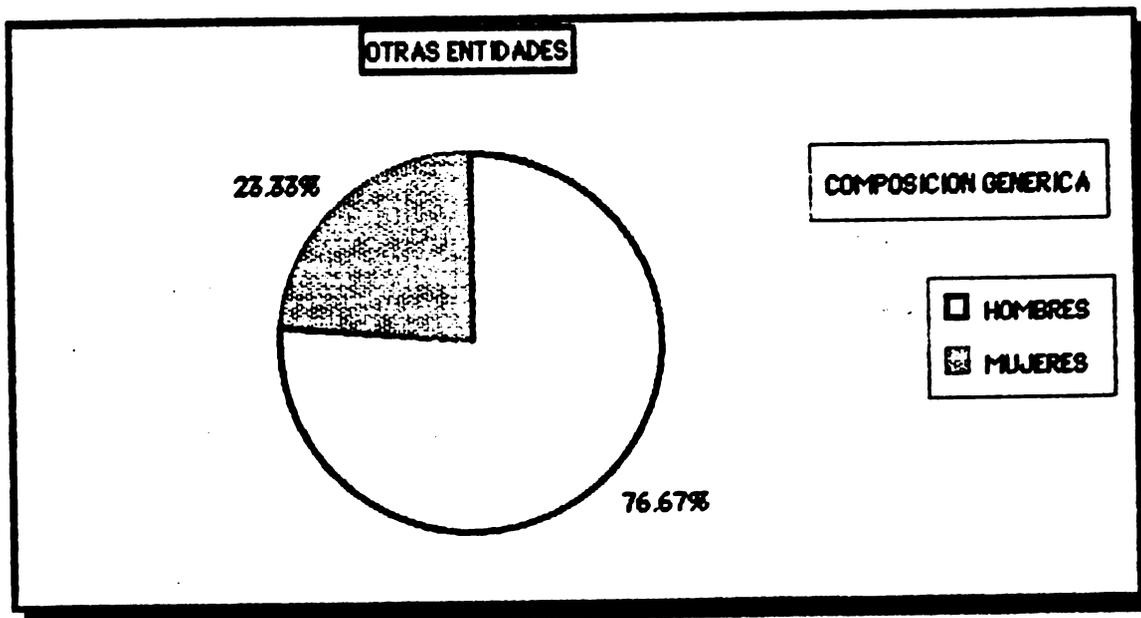
CURSOS, SEMINARIOS, TALLERES		
COMERCIO EXTERIOR		1
COMERCIO MUNDIAL		1
COMERCIO Y DESARROLLO		1
ECONOMIA AGRICOLA INTERNACIONAL		1
EVALUACION Y TOMA DE DECISIONES	UNIJAYERIANA	1
INSTITUCIONES FINANCIERAS	ASOBANCARIA	1
MANEJO INTEGRAL DE AGUAS Y TIERRAS	CIDIAT	1
NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	UNCTAD-INCOMEX	1
OBS. Y RECON. DE PROY. DE DESARR. AGRICOLA		1
OPERACIONES BANCARIAS INTERNACIONALES	ASOBANCARIA	1
POLITICA COMERCIAL	GATT	1
POLITICA MACRO Y MONETARIA	UNIANDES	1
PROMOCION DE EXPORTACIONES	CIPE	1
PROMOCION DE EXPORTACIONES	CICOM	1
RELACIONES INTERNACIONALES		1
SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS	SGP	1
SOCIOLOGIA		1
		17

FUENTE: INFORMACION PRIMARIA RECOGIDA PARA ESTE TRABAJO

GRAFICA 5



GRAFICA 6



crédito, a la titulación de tierras, etc. Este fenómeno parece repetirse con frecuencia en Latinoamérica^{7/}.

8. Finalmente, la información recogida no permite tener en cuenta diferencias en la calidad de la formación otorgada que obviamente pueden ser muy importantes. Así pues, se considera que al interior de cada nivel de formación, la capacitación es homogénea.

Además de la información estadística, fue posible el identificar otros puntos de importancia a través de las conversaciones sostenidas con los diferentes funcionarios de las entidades consultadas, a saber:

1. No hay políticas definidas, a nivel institucional, en torno a un proceso de promoción de personal que permita que el nivel medio técnico, receptor de una gran cantidad de cursos de actualización y especialización, asuma eventualmente puestos directivos y de formulación de política a nivel institucional.
2. Existe una muy alta movilidad en los puestos directivos, que al no ser de carácter interinstitucional hace que la capacitación recibida sea desaprovechada.
3. Hubo consenso entre los Directivos entrevistados sobre la conveniencia y preferencia de seguir impartiendo cursos de especialización con el fin de lograr una actualización de los funcionarios ya vinculados y con cierta experiencia en la institución. Señalaron que a su juicio la actualización sobre temas específicos debe

7/ Magdalena León, Editora. "Las trabajadoras del agro". Debates sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, ACEP. 1982.

impartirse a través de cursos, más que como formación básica, ya que consideran una variable complementaria fundamental, la experiencia en el trabajo obtenido por continuidad en la institución.

4. A juicio de los encuestados, en las funciones relacionadas con el sector agropecuario, existe una dispersión muy amplia de instituciones vinculadas al mismo, hecho que dificulta la coordinación y aplicación de políticas, además de aumentar la utilización ineficiente del recurso humano y técnico con que cuentan. Por otra parte señalaron que debido en parte a la debilidad institucional y a la escasez de recursos estatales, el tipo de investigación llevada a cabo en los aspectos teóricos básicos del sector, está por debajo de los niveles requeridos y tiene por lo general un carácter gremial.
5. El bajo nivel de formación general sobre los aspectos agroeconómicos que reciben los profesionales en su formación, implica que las instituciones deben incurrir en altos costos para buscar subsanar esas deficiencias a través de capacitación en el trabajo.
6. Finalmente, a juicio de algunos directivos entrevistados, los bajos salarios pagados por el sector no ayudan a atraer gente con alta formación general y específica que ayude a elevar la calidad del recurso humano.

III. COMENTARIOS AL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo presentado en la sección anterior, sobre la formación que tienen los funcionarios públicos que toman decisiones que afectan al sector agropecuario, en general confirma y refuerza lo planteado de manera general por los estudios del IICA ya mencionados: aquellos funcionarios ubicados en entidades especializadas del sector están en mayor grado formados en profesiones afines al sector y/o a lo largo de su vida laboral han recibido capacitación específica. Por el contrario, aquellos que toman las decisiones en el campo macroeconómico, parecen no pasar en forma importante en su proceso de formación por contacto específico con la problemática del sector agropecuario.

Con relación a este hallazgo y su incidencia sobre la planificación y el desempeño del sector, valen las siguientes consideraciones:

Hoy en día, en general, se comparten menos los planteamientos muy ligados al auge inicial de las teorías de planificación de recursos humanos, que suponían, muy rígidamente, que para el éxito de una gestión de formación de capital humano se imponía una correlación muy estrecha y biunívoca entre el tipo de formación y la ocupación/⁸ Por el contrario cada vez se acepta más el concepto de que, particularmente en la educación superior, existe la necesidad de sólida formación básica científica y teórica con el objeto de evitar obsolescencia en los conocimientos y además de obtener de ella elementos conceptuales que permitan mejor enfrentar situaciones muy diversas y cambiantes.

^{8/} Ver por ejemplo, C.A. Anderson y M.J. Bowman "Theoretical Considerations in Educational Planning" y H.S. Pannes "Relation of Occupation to Educational Qualification" ambos en M. Blaug editor Economics of Education Penguin Modern Economics. 1968.

A pesar de dicho planteamiento general, en primer lugar, no puede desconocerse el hecho de que en la formación superior que se imparte en Colombia en materia económica y que han recibido la mayoría de los funcionarios que actúan dentro del campo macroeconómico, hay una enorme deficiencia de capacitación en los elementos conceptuales básicos del funcionamiento de la economía agrícola. En efecto, aun cuando no fue posible examinar en forma precisa el contenido de los programas de pre-grado de economía y derecho, disciplinas dentro de las cuales fueron formados más del 70% de los funcionarios encuestados (Cuadro 2), la información que fue posible obtener del ICFES es que, en este tipo de programas, es muy baja la presencia de elementos formativos en el campo mencionado.

Por otra parte, es también muy escasa la formación que reciben los ingenieros agrícolas y los agrónomos o personas que estudian carreras afines al sector en el campo de la economía general.

Si se tiene en cuenta la importancia teórica de la problemática asociada con los fenómenos y las leyes que regulan la economía agrícola por una parte, y por otra, la importancia que de manera general se le otorga al funcionamiento de este sector en el proceso de desarrollo económico de los países, muy particularmente en las primeras fases del desarrollo, es por lo menos sorprendente el escaso papel que se le dá a los campos mencionados en la formación básica que sistemáticamente se imparte en los programas de educación superior en éste y otros países de la región. El fenómeno descrito probablemente está estrechamente asociado con dos factores: el primero la poca investigación teórica y general sobre las relaciones agroeconómicas básicas que se hace en estos países y la poca difusión de la investigación existente.

Tomando el campo de la investigación económica en Colombia, por ejemplo, aparte de los trabajos realizados sobre la economía cafetera, son relativamente escasos los trabajos generales (no técnicos) sobre economía agrícola, particularmente frente a la existencia de investigaciones teóricas y aplicadas sobre economía tributaria, cambiaria, monetaria, etc.. Las consecuencias de tal situación son fundamentales: la ausencia de investigación está asociada con poco conocimiento y desarrollo del campo, poca docencia sobre el tema y poco interés en diseñar indicadores y estadísticas que permitan un continuo interés por el tema.

Vale la pena resaltar que el fenómeno anotado se repite en el caso de otros campos del saber, también con relativamente poca incidencia en la investigación y por ende en la docencia y la formación (pero fundamentales en el conocimiento de las leyes económicas y de enorme importancia aplicada en el país). En 1987 UNICEF organizó en Bogotá un seminario de expertos para discutir un reciente trabajo de esa entidad sobre el tema del costo social asociado con los recientes programas de ajuste macroeconómico adoptados en muchos países del mundo/⁹. En dicho seminario se destacó de qué forma mientras que en países en vías de desarrollo había una búsqueda permanente por formar profesionales capaces de diseñar y desarrollar indicadores sobre ciertas variables macroeconómicas (comercio exterior, monetaria, cambiaria, etc.) consideradas claves, se descuida la investigación y el diseño de indicadores, que podrían ser igualmente rigurosos, sobre elementos sociales como nutrición, salud, educación, etc. a pesar del consenso que se tiene sobre la importancia de estos aspectos, no sólo como planteamientos teóricos, sino como objetivos del desarrollo económico.

⁹ Richard Jolly, Frances Stuart, Giovanni Andrea. "Ajuste con Rostro Humano" Siglo XXI editores, España, Mayo 1987.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Ante la situación planteada por los trabajos del IICA y el trabajo de campo descrito en este documento ¿qué elementos constructivos pueden extraerse del ejercicio realizado sobre la constatación de la formación de los funcionarios que definen las políticas del sector agropecuario y orientan su planificación?

El entorno dentro del cual los directivos del sector público, en general, deben tomar sus decisiones, usualmente está lleno de presiones, contradicciones e inclusive antagonismos. Por ello, quizás las decisiones fundamentales que les corresponden tomar son las de establecimiento de prioridades dentro de un cúmulo muy grande de necesidades y opciones posibles, todas ellas importantes y apremiantes. Los conflictos que permanentemente se plantean en la definición de "la política económica" de un país giran alrededor de antagonismos entre la coyuntura versus el largo plazo, entre definiciones de corte macroeconómico versus decisiones sectoriales, entre el gasto versus la inversión, entre lo urbano y lo rural, entre el centro y la provincia, entre el contexto nacional versus el internacional, por mencionar quizás los más importantes.

Ante situación tan compleja qué papel se le puede asegurar en un país a la formación y capacitación de profesionales dentro de los cuales van a surgir, de una parte, personas que se desempeñan como funcionarios públicos en el área macroeconómica y, por otra, personas que se desempeñarán como funcionarios del sector en cuestión encargados de planificar un mejor desempeño del mismo?.

1. El trabajo de campo señala una clara diferenciación entre el tipo de formación básica, pregrado y posgrado que reciben los

funcionarios del sector y aquellos en las entidades que definen la política macroeconómica. En ambos casos parecería haber acciones de política en el campo de la formación, a cargo de universidades para aumentar la oferta de recursos idóneos.

- a. En cuanto a la enseñanza de la economía, parecería conveniente que dentro de un currículum de los programas, se busque incorporar, a nivel teórico y general, muchos mayores elementos de conceptualización y conocimiento de la lógica del sector y de las leyes que regulan su funcionamiento. No se trata de que la formación básica se encargue con materias aplicadas u operativas, sino de ampliar la formación teórica a otros campos del saber tan válidos como los que hoy se tratan en programas.
- b. En cuanto a la enseñanza básica de las ingenierías agrícolas y carreras afines, sería deseable ampliar su horizonte con formación teórica de las disciplinas económicas, para que se den los elementos conceptuales que faciliten, posteriormente la conceptualización de la interrelación de estos dos campos.
- c. Para el logro de los objetivos señalados en a y b se hace necesario reconocer la urgencia de aumentar la investigación que se hace en el medio, para lo cual, a su vez, se requiere apoyar y desarrollar programas directoriales y postdirectorales que entrenan y alimentan investigadores idóneos. Lo anterior, por supuesto implica al Estado canalizar recursos para apoyar sostenidamente investigación básica en universidades

y centros académicos, se destaca la necesidad de buscar estos objetivos de manera sostenida, por largos plazos, puesto que la formación de investigadores y el desarrollo de campos de investigación por excelencia, son actividades de lenta maduración que no responden ni a las expectativas ni a las exigencias de corto plazo que pueden rendir actividades de capacitación o actualización.

2. Los cursos especializados en el campo técnico, impartidos por entidades como el IICA a nivel medio, son bien valorados por los directivos del sector y deben continuar. No obstante la acción de capacitación deben extenderse a niveles más altos dentro del manejo del Estado a niveles directivos del sector, a donde actualmente no parecen estar llegando.

3. Parece importante destacar la necesidad de que la capacitación se pueda extender regionalmente para aumentar las posibilidades de que llegue a funcionarios alejados del centro.

Finalmente, es necesario hacer unas consideraciones sobre el problema de fondo que nos ocupa, es decir, el de buscar mecanismos que lleven a colocar al sector agropecuario en un mejor posicionamiento dentro de la política global y en una mejor capacidad de contribuir al desarrollo.

A pesar de la importancia de la formación y capacitación a los funcionarios del sector para lograr una mejor planificación del mismo, no debe sobre-estimarse el potencial de estos elementos que es apenas una aunque importante, dentro del conjunto de variables que influyen. Otorgarle prioridad al sector agropecuario dentro de la

política global no pueden circunscribirse al ámbito único de la labores formativas y docentes de los funcionarios. Las plataformas programáticas seguidas por los Gobiernos y la organización institucional por ejemplo, son también aspectos claves.

En Colombia la dispersión de centros decisorios dentro del sector agropecuario es bien conocida, y dificulta la coordinación del sector. Por otra parte, no hay en el sector, a diferencia de lo que ocurre en otros, una instancia en la cual los altos directivos del Estado, no solo los sectoriales, coincidan, para debatir y diseñar la orientación de la política del sector. En materia de comercio exterior los altos directivos (incluyendo al Ministro de Agricultura) participan en la definición de la política de comercio en el Consejo Directivo de Comercio Exterior; en materia monetaria y cambiaria, sucede lo propio en la Junta Monetaria, lo mismo que, en materia cafetera, en el Comité Nacional de Cafeteros y en cuanto a políticas de desarrollo, presupuestales y de financiamiento externo lo hace el CONPES. Por el contrario, el diseño de la política del sector agropecuario se hace en buena medida con los directivos del sector, al interior del mismo y sin la participación directa desde sus primeras fases de los altos directivos de los demás sectores, particularmente el macroeconómico. Consecuentemente, con mucha frecuencia, una política así diseñada, entra en conflicto o puede ser no tenida en cuenta en ámbitos fuera del propio sector. Parece indispensable superar esta deficiencia.

BASES Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE CAPACITACION EN PLANIFICACION AGROPECUARIA

INTRODUCCION

El tema de la "Capacitación en Planificación" despierta en el Ministerio de Agricultura enorme interés, por lo cual hemos querido apoyar esta iniciativa del IICA y vincularnos al grupo de reflexión y de intercambio de experiencias con el propósito de buscar alternativas y estrategias viables orientadas a fortalecer la capacidad de planificación del sector agropecuario.

En este sentido el Ministerio de Agricultura viene desde hace varios años realizando serios esfuerzos para mejorar y fortalecer técnica e institucionalmente la planificación agropecuaria nacional y su articulación con los niveles regionales, habiendo logrado avances importantes. Sin embargo se reconoce -y el Ministerio es consciente- la necesidad de reforzar las estructuras de planificación dándoles una nueva dimensión a las unidades focales en sus aspectos técnicos, metodológicos y operativos, lo cual lógicamente requiere de grandes esfuerzos en la capacitación del recurso humano.

unidades sectoriales

MARCO DE REFERENCIA

Con el propósito de plantear algunos elementos fundamentales que permitan diseñar una estrategia de capacitación en planificación, considero necesario precisar algunos aspectos.

Colombia es un país fundamentalmente agrícola que ha dedicado esfuerzos y utilizando muchos recursos para la ejecución de políticas agropecuarias orientadas a mejorar el nivel de vida de la población campesina,

aumentar la producción y la productividad, lograr el auto-abastecimiento alimentario y generar excedentes para la exportación. Para ello ha contado con diferentes instrumentos como el crédito, la transferencia de tecnología, los programas de desarrollo rural integrado y muchos otros, pero también en sus universidades e institutos de nivel medio tecnológico ha formado numerosos profesionales en el campo de las ciencias agrarias, forestales, pesqueras, que han contribuido al desarrollo del sector.

De otro lado, la modernización del sector agropecuario a lo largo de los últimos 35 años ha sido apreciable. Durante este período el sector creció a una tasa del 3.6%. Entre 1966 y 1975 este crecimiento fue particularmente acelerado, representando una tasa del 4.8%. Aunque la participación del sector agropecuario en el PIB Nacional bajó del 33% al 22% durante el período 1950-1985, en el mismo lapso el PIB agropecuario creció 3.2 veces.

Dicho avance de la producción y al interior del sector mismo y de otros hechos tan importantes como el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que le dará al Estado Colombiano una nueva configuración político-institucional seguramente más democrática y participativa a través de la Ley 11, Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987. Ello está complementado con la decisión de fortalecer la planificación regional que gira en torno a lo señalado por la Ley 76 de 1985 que crea las regiones de planificación, los Consejos Regionales de Política Económica y Social-CORPES y, los Fondos de Inversión Regional; planteándose la imperiosa necesidad de avanzar y fortalecer todos los procesos de planificación nacional y regional para el sector agropecuario.

La aplicación de las leyes mencionadas requieren de acciones de organización y planificación institucional que puedan dar respuesta a nivel regional y consolidar los procesos que se están iniciando. En el caso de

la planificación agropecuaria la realidad de los esfuerzos descentralistas que ha venido implementando el Ministerio a través de las URPAS, ha sido vital para su desarrollo. Obviamente, todavía hay mucho camino que recorrer en el campo de la planificación sectorial-regional y en ese camino estamos dando los pasos imprescindibles orientados a dinamizar, consolidar y fortalecer el proceso, el cual exige una adecuación de la estructura institucional del Ministerio y sus entidades frente a las nuevas realidades. Para esto se cuenta con facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo por la Ley 30 de 1988. Esta reestructuración deberá procurar el fortalecimiento de las instituciones, fundamentalmente en el campo de la planificación y políticas, así como la capacitación técnica agropecuaria.

Creo que todos estos cambios que he mencionado, suponen necesariamente la definición e implementación de un mecanismo que permita la actualización permanente de nuestros funcionarios y eleve sustancialmente su capacidad de análisis pero también supone revisar e introducir algunas modificaciones a los programas de formación universitaria para los técnicos-profesionales de las ciencias agropecuarias, económicas y sociales, todo ello orientado a lograr una capacidad autosostenida y creciente de planificación y gestión en todas nuestras entidades públicas y privadas.

En cuanto a estos últimos aspectos voy a permitirme hacer algunas consideraciones en dos sentidos:

1. Lo que se relaciona con la formación universitaria de los profesionales de las ciencias agrícolas y,
2. La capacitación complementaria para funcionarios del sector público.

FORMACION UNIVERSITARIA

Con el propósito de recuperar el dinamismo que ha venido perdiendo el sector agropecuario y en la perspectiva de acabar con la pobreza rural y las condiciones marginales de algunos sectores de la población campesina se considera prioritario establecer las directrices de planificación de los programas de formación básica de las facultades de las ciencias agrarias con base en las condiciones y necesidades reales del sector agropecuario, permitiéndole al estudiante durante su permanencia en la Universidad conocer la realidad rural que habrá de enfrentar como profesional.

En este sentido los profesionales de las ciencias agrarias y carreras afines deben formarse para desarrollar las potencialidades de los recursos productivos y de las comunidades rurales además de readecuar los objetivos y enfoques del sector porque es precisamente la Universidad la llamada a hacer investigación y el diagnóstico permanente de la realidad social en sus diferentes niveles (local, regional, nacional), contribuyendo asimismo a establecer diagnósticos permanentes de las mismas facultades a fin de adecuarlas a esas nuevas realidades.

Por otro lado, un gran número de profesionales de las ciencias agrarias, son funcionarios del sector público agropecuario y sobre ellos precisamente recae la responsabilidad de formular y ejecutar políticas agropecuarias, orientar los organismos de apoyo al sector y planificar las acciones del Estado. Ellos se forman en las facultades de ciencias agropecuarias, lo cual supone necesariamente que es allí donde debe comenzar a operar un cambio fundamental en la orientación de los programas, los cuales, en muchos casos, no se adecúan a las necesidades sociales y productivas ocasionando un divorcio entre las carreras y la realidad.

Esto plantea la necesidad de revisar y reformular los planes de estudio de acuerdo con los requerimientos del sector; estos planes deben contemplar especialmente aspectos de planificación sectorial, análisis y formulación de políticas y en una palabra actividades que capaciten a los profesionales para hacer frente al proceso de toma de decisiones que se reflejen en el desarrollo del sector.

Lo anterior permitirá al profesional del sector adquirir un espíritu crítico sobre la problemática social e institucional y participar con mayor grado de conocimiento en la vida profesional a la vez que está en condiciones de contribuir a un mejor diseño de políticas y estrategias de desarrollo concebidas sobre realidades concretas.

Todo nos lleva a plantear la necesidad de un cambio en la orientación programática de las universidades y especialmente de las facultades de ciencias agrarias:

- . La formación de los profesionales debe ser integral, de modo que les permita una percepción de la problemática social, económica, política e institucional.
- . Los programas deben diseñarse en consulta con docentes, egresados, asociaciones de profesionales y especialmente con los organismos gubernamentales que apoyan el desarrollo del sector.
- . Diseñar e incorporar el plan de estudios, cátedras y talleres en planificación sectorial-nacional, regional y, análisis y evaluación de las políticas que han orientado el desarrollo del sector.

- . Se deberá incluir dentro del plan el análisis de los factores que determinan el desarrollo del sector y las relaciones de este con los demás sectores de la economía.
- . Asimismo, el Ministerio considera importante la inclusión de cátedras de economía agrícola no sólo en las facultades de ciencias agropecuarias sino también en las carreras de economía, administración de empresas, administración pública y en las facultades de ciencias sociales a fin de que los profesionales de nivel directivo que toman decisiones en otros sectores de la economía tengan una mayor comprensión del sector y cómo esas decisiones inciden en el desarrollo del mismo.

Por lo anterior, pienso que deberá existir una estrecha coordinación entre el sector educativo y el Ministerio de Agricultura, que permita una continua y permanente función del intercambio de ideas y sugerencias sobre los diseños, curriculum y fundamentalmente orientaciones sobre inclusión de materias esenciales para el sector, como *política agropecuaria* comercialización y mercadeo, agroindustria, protección y conservación de recursos naturales, medio ambiente, preparación de proyectos específicos para el sector, etc.

Para que se pueda dar esta coordinación es necesario establecer mecanismos de articulación entre las universidades y las entidades del sector. Las universidades poseen capacidad de investigación y análisis de la realidad político-social, económica en muchos casos desperdiciada y las entidades deberían permanentemente apoyarse en ellas para estudios e investigaciones específicas. Por consiguiente, en la medida en que ambas se coordinan e interrelacionan, podrá mejorarse la interpretación de la realidad y será más acertado el proceso de toma de decisiones. *7 fundamentos de política*

CAPACITACION COMPLEMENTARIA

Desde hace ya varios años, el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, hemos contado con un valioso mecanismo de capacitación específica para nuestros funcionarios como es el PNCA, Programa de alcance nacional pero con una cobertura restringida a las entidades miembros del programa y, baja presencia regional; de otro lado todas las instituciones cuentan con sus propios programas de capacitación.

El Ministerio consciente de la importante función que cumple este proceso y de las continuas exigencias de la realidad cambiante del sector y de sus instituciones, ha venido formulando una serie de inquietudes orientadas a renovar y elevar el perfil de las actividades desarrolladas en el seno del Programa. Si bien, el Ministerio de Agricultura reconoce la importancia de este mecanismo también sabe de la necesidad de reorientarlo como un mecanismo dinámico que formule y ejecute programas de capacitación en áreas prioritarias del desarrollo rural y agropecuario, coherentes con los énfasis de política formulada para el sector.

Asimismo el PNCA, deberá promover un intercambio de experiencias entre diferentes centros dedicados a estas actividades y servir de foro para el análisis y debate de la problemática agropecuaria en general y el análisis e implementación de las políticas.

El Ministerio de Agricultura trabajará incansablemente para fortalecer y consolidar este mecanismo de capacitación, difusión e intercambio de experiencias, para lo cual se requiere también del apoyo decidido y continuo de las entidades miembros del Programa y de la cooperación técnica internacional.

Con este propósito el PNCA debe reorientar sus áreas de concentración temática, orientándolas hacia la planificación y administración de política, desarrollo rural y servicios de apoyo a la producción y con base en ellas seleccionar actividades de capacitación que respondan a las orientaciones de política, adecuando a su vez sus métodos y medios educativos y la producción y difusión de materiales para la capacitación. Asimismo el programa asesorará a las Unidades de Capacitación de las Entidades en la formulación de los diagnósticos de necesidades e instrumentos de programación, seguimiento y evaluación continua.

De otra parte, los institutos cuentan con sus oficinas de capacitación encargadas de preparar y ejecutar diversos programas de capacitación y actualización. Sin embargo, creemos que hay necesidad también de haer cambios orientados a fortalecer la capacidad de éstas oficinas a fin de que atiendan la creciente demanda generada, como lo dije anteriormente, por la realidad cambiante del medio rural y por los profundos y significativos cambios político-institucionales enmarcados del proceso de descentralización.

La ubicación estructural y organización interna de las unidades de capacitación es diferente según la entidad a la que pertenezcan; presentan altibajos no sólo en su organización interna sino también en la importancia que cada entidad le dé a la capacitación, lo cual incide en las políticas institucionales de capacitación, las actividades que se realizan y los recursos presupuestales y humanos que se asignan.

Es política del Ministerio elevar el perfil de las Oficinas de Capacitación, para lo cual se sugiere que ellas tengan dentro de la estructura organizativa con nivel jerárquico más elevado y de mayor autonomía en las decisiones relacionadas con la programación y ejecución de actividades.

Estas actividades deben ser orientadas por las políticas globales e institucionales así como por los objetivos, funciones, programas y proyectos que ejecutan las entidades. Para que ésto se dé, el Ministerio considera que las Oficinas de Capacitación deben estar insertas administrativamente en las Oficinas de Planeación; lo que permitiría a la vez elaborar programas de corto y mediano plazo, y el diseño y aplicación de instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan una retroalimentación del proceso.

Por último, las entidades deberán canalizar recursos humanos y presupuestales para apoyar el proceso de capacitación; así como consultar y explorar posibilidades de contar con cooperación técnica de organismos internacionales en aras de fortalecer la capacitación en áreas específicas como la de planificación y políticas, preparación, implementación y evaluación de proyectos y temas específicos importantes para el desarrollo del sector agropecuario.

↓ *de acuerdo*

pla