

**EVALUACION DE LAS UNIDADES MUNICIPALES
DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA - UMATA**

**INFORME FINAL
(PRELIMINAR)**

VOLUMEN II

FACTORES DE EXITO Y FRACASO DE LAS UMATA

PBEST Asesores

Estudio realizado para:

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
COLCIENCIAS**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SANTAFE DE BOGOTA, MAYO DE 1996

**EVALUACION DE LAS UNIDADES MUNICIPALES
DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA - UMATA**

**INFORME FINAL
(PRELIMINAR)**

VOLUMEN II

FACTORES DE EXITO Y FRACASO DE LAS UMATA

PBEST Asesores

**Estudio realizado para:
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
COLCIENCIAS
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

SANTAFE DE BOGOTA, MAYO DE 1996

This One



BSJZ-B9S-SAFK

Digitized by Google

PRESENTACION

El presente documento hace parte del Informe Final que contiene los resultados del Estudio ***“Evaluación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA”*** contratado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología - COLCIENCIAS y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA (a solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) con la firma consultora ***PBEST Asesores Ltda.*** El objetivo del Estudio es el de ***“evaluar el desempeño de las UMATA y el impacto que su labor de transferencia de tecnología y de asistencia técnica ha tenido en sus beneficiarios, con el fin de proponer los ajustes que estas unidades requieran para mejorar la eficiencia y el impacto de su actividad”***.

Durante el desarrollo de los trabajos se acordaron algunas modificaciones metodológicas con el fin de mejorar y precisar el alcance del Estudio teniendo en cuenta, principalmente, la disponibilidad de los resultados de otra investigación que incluyó una muestra representativa de 100 UMATA (mayo-junio de 1995) adelantada por el IICA bajo la dirección de Fernando Bernal con la colaboración financiera de otras entidades. En este sentido, se acordó (Comité Técnico, septiembre 26/95) que el Estudio debería utilizar dicha información y sustituir los 50 estudios de caso previstos originalmente para que, en su lugar, se realizaran los siguientes productos, con base en los cuales, complementar la información necesaria para obtener los resultados finales: (a) **Primer Censo Nacional de UMATA** que permita caracterizar el universo total de las unidades existentes en el país y constituir una línea de base para evaluar su desarrollo en el tiempo, el cual se complementaría con la información proveniente de las Fichas EBI del Fondo DRI para cofinanciar las UMATA durante 1995; (b) **Directorio Nacional de UMATA** con base en los resultados del Censo; y, (c) entrevistas en profundidad utilizando la información de la investigación antes mencionada, las cuales harían énfasis en aquellos aspectos que la complementen para lograr los objetivos del Estudio (especialmente, aspectos tecnológicos).

Igualmente, con base en los resultados obtenidos del Censo y de las entrevistas de campo, se acordó (Comité Técnico, abril 23/96) que el equipo consultor se concentrara en la formulación de una propuesta metodológica de indicadores de gestión de las UMATA que, en forma sencilla, permita evaluar su desempeño a través de indicadores en diferentes aspectos (financieros, dotación logística, personal, apoyo tecnológico y su orientación al cliente). De esta manera, el Sistema -en sus diferentes niveles de responsabilidad- contará con una metodología de seguimiento y evaluación de gestión y resultados que, fundamentalmente, a través de los grados de satisfacción de los usuarios finales, permita adoptar los correctivos gerenciales necesarios para aumentar la probabilidad de éxito de las UMATA.

De esta manera, el Informe Final comprende tres volúmenes, a saber:

- Volumen I: **Resultados del Primer Censo Nacional de las UMATA (1995): Caracterización básica.** Contiene la caracterización básica de las UMATA, los cuadros agregados a nivel departamental de los resultados del Censo para 1.000 municipios, así como los cuadros, también agregados a nivel departamental, de la información recolectada de la Ficha EBI de los convenios de cofinanciación del Fondo DRI con 1.004 municipios en 1995.
- Volumen II: **Factores de éxito y fracaso de las UMATA.** Contiene un análisis de los principales factores que explican el desempeño diferenciado de las UMATA a finales de 1995. Dicho análisis se basa en el Censo, en la investigación realizada sobre las UMATA por el IICA (F. Bernal, 1995) y, principalmente, en la información recolectada en el trabajo de campo del presente Estudio. Así mismo, en este Volumen, se incluyen recomendaciones de política destinadas a mejorar la eficiencia y el impacto de la actividad de prestación de asistencia técnica a los pequeños productores por parte de las UMATA.
- Volumen III: **Metodología de indicadores de gestión de las UMATA.** Contiene la propuesta metodológica para utilizar grupos de indicadores que permitan, de manera ágil y sencilla, clasificar las UMATA en función de su capacidad para prestar un buen servicio a sus usuarios. Para ello, se proponen indicadores que permitan clasificar y calificar las UMATA alrededor de los siguientes cuatro aspectos principales: *institucionales* (apoyo de la municipalidad y del SINTAP); *recursos* (financieros, personal, equipos, dotación logística y apoyo tecnológico); *la satisfacción de los usuarios* con el servicio; y, *capacidad gerencial* para administrar los recursos y cumplir con las responsabilidades de la UMATA.

Adicionalmente, con base en los resultados del Censo se elaboró el **Directorio Nacional de UMATA, 1995**, que contiene los datos básicos de las 1.008 UMATA que respondieron el formulario: nombre y profesión del Director(a), dirección, fax y teléfono, año de iniciación de labores, número de usuarios atendidos, personal (número de profesionales, tecnólogos y apoyo) y presupuesto total de la UMATA para 1995.

El Estudio fue realizado por el siguiente equipo de profesionales: Ricardo Vargas del Valle, quien actuó como Director, Santiago Perry Rubio, Codirector, Alonso Cardona Arango, Investigador principal, Diego Escobar Uribe, Análisis estadístico y Uriel Ramírez, coordinador del trabajo de recolección de la información del Censo. Durante el desarrollo de la investigación el equipo de consultores se benefició de los comentarios y observaciones del Comité Técnico Supervisor que se creó entre las Entidades contratantes, el cual estuvo conformado, principalmente, por las siguientes personas: José Luis Gómez (MADR-PRONATTA-SINTAP), Germán Urrego (COLCIENCIAS) y Jairo Cano (IICA). Adicionalmente, el equipo de consultores contó con la colaboración de Carolina

Vargas, Santiago Jimeno y David Calderón como ayudantes de investigación y de Cecilia Olarte en las labores secretariales.

La colaboración de múltiples entidades y personas recibida por **PBEST Asesores** se constituyó en factor determinante para el buen desarrollo de la investigación. En particular, la Firma agradece el continuo apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (José Luis Gómez y María Mercedes Rengifo), del IICA (Edgardo Moscardi, Jairo Cano y Fernando Bernal), de COLCIENCIAS (Germán Urrego) y del Fondo DRI (Elberth Ardila y Mireya Valencia). Igualmente, los resultados obtenidos no hubieran sido posibles sin el activo concurso de los 1.008 Directores de UMATA de todo el país que respondieron los formularios, y de los 32 Coordinadores SINTAP departamentales que apoyaron la recolección de la información. Finalmente, se reconoce que la entusiasta participación de productores, funcionarios de UMATA, líderes locales, funcionarios departamentales y entidades regionales permitió que el trabajo de campo para estudiar los factores de éxito y fracaso pudiera realizarse satisfactoriamente.

**EVALUACION DE LAS UNIDADES MUNICIPALES
DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA - UMATA**

**VOLUMEN II
FACTORES DE EXITO Y FRACASO DE LAS UMATA**

Contenido

Presentación	i
INTRODUCCION	1
I. COMO APROXIMARSE AL PROBLEMA	6
II. LA VOLUNTAD POLITICA MUNICIPAL	10
A. La voluntad política de la municipalidad	10
1. La voluntad política local en la fase de implantación del Sistema	11
2. La voluntad política local y la descentralización	12
3. Apoyo político para la fase de consolidación	13
B. La discrecionalidad de los alcaldes: factor de fracaso	14
1. La UMATA en la estructura administrativa municipal	15
2. La politización y sus riesgos	16
C. Tres alternativas en desarrollo.	19
III. EL SISTEMA NACIONAL Y REGIONAL DE APOYO A LAS UMATA	22
A. El papel del SINTAP	22
1. La función de soporte procedimental.	22
2. La función del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI ..	23
3. La función de coordinación regional del SINTAP	25
4. La transferencia de tecnología	27
B. Las debilidades del sistema de soporte: factor de fracaso	29
1. La función de dirección y coordinación nacional del Sistema	29
2. La función de coordinación regional del Sistema.	32
3. La función de generación y transferencia de tecnología	36
IV. FACTORES DE EXITO Y FRACASO INTERNOS A LA UMATA	41
A. La orientación de la UMATA hacia el cliente	41
1. La capacidad de la UMATA para articular componentes	41
2. La capacidad de la UMATA para conocer sus clientes	44
3. El interés efectivo de los usuarios por el servicio	46
B. La importancia de la tecnología	47
C. La capacidad técnica de los funcionarios de la UMATA	49
1. Nivel de capacitación de los funcionarios de la UMATA	49
2. Actividades de capacitación del Sistema.	50
3. La labor de las UMATA para capturar la tecnología	51
D. La excelencia en la prestación de la asistencia técnica	54
1. La adecuada dotación es un prerrequisito de la eficacia	54
2. La calidad del servicio	59
V. CONCLUSIONES	64

V.	RECOMENDACIONES	69
A.	Sobre la voluntad política de la municipalidad	71
1.	Campaña de comunicaciones para la promoción del Sistema	71
2.	Promoción de la participación de los usuarios	71
B.	Sobre el sistema de soporte	73
1.	Campaña para la transformación de la cultura institucional	73
2.	Armonización de normas legales y reglamentarias del Sistema	73
3.	Adecuación de la organización general de coordinación	73
4.	Adecuación de los instrumentos y metodologías de intervención	73
5.	Coordinación más estrecha entre el PRONATTA y el Fondo DRI	74
6.	Definición de recursos financieros de apoyo y actividades elegibles	74
7.	Adecuación de las Unidades de Coordinación SINTAP	75
8.	Fusión con el Sistema de Ciencia y Tecnología Agropecuaria	76
9.	Adecuación del sistema de generación y ajuste de tecnología	76
C.	Sobre la calidad del servicio de la UMATA	76
1.	Calidad del capital humano	76
2.	Orientación al cliente	77
3.	Ajuste y validación de la tecnología	78
4.	Dotación física	79
	BIBLIOGRAFIA CITADA	80

ANEXO 1: Notas de campo

ANEXO 2: Algunos cuadros resúmenes de los resultados del Censo por regiones CORPES

**EVALUACION DE LAS UNIDADES MUNICIPALES
DE ASISTENCIA TECNICA AGROPECUARIA - UMATA****VOLUMEN II
FACTORES DE EXITO Y FRACASO DE LAS UMATA****INTRODUCCION**

Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica instituídas para prestar servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a los pequeños productores rurales son de reciente creación. En efecto, la mayor parte de ellas fueron fundadas mediante acuerdo de los Concejos Municipales entre 1992 y 1993 y es muy probable que su operación se haya iniciado en el siguiente año calendario después de tener vida jurídica, es decir, entre 1993 y 1994. El lo significa que el año de 1995, cuando se obtuvo la información de base para este estudio, fue el segundo o tercero de funcionamiento de la mayor parte de ellas.

La creación de las UMATA representó una transformación radical en el Sistema de prestación del servicio público de asistencia técnica a los pequeños productores rurales en Colombia, porque pasó de ser prestado por instituciones públicas del orden nacional y departamental a ser responsabilidad de los municipios, y porque cambió el orden de magnitud de la cobertura al pasar de atender unos municipios y usuarios seleccionados por los funcionarios de los programas, a ser de obligatoria prestación por parte de todos los municipios y a ampliar su cobertura para atender a centenares de miles de usuarios en todo el país. Este nuevo modelo es el resultado de un largo proceso de diagnóstico, diseño, formulación e implantación que se inició a mediados de los ochenta y culminó a mediados de los noventa, habiendo abarcado el concurso y esfuerzo de cuatro gobiernos diferentes (Betancur, Barco, Gaviria y Samper)¹ lo que le imprime el carácter de ser, más que un programa del interés de una administración particular, una decisión nacional concretada en un programa de Estado.

La fase de diagnóstico del problema se realizó durante la segunda mitad de la década del 80, basada en importantes estudios, evidencias empíricas y debates teóricos, los cuales se enmarcaron en las decisiones de iniciar el proceso de descentralización política y

¹ En dicho período, 10 ministros de Agricultura han impulsado y apoyado el modelo, en mayor o menor grado.

administrativa en el país, empezando por la elección popular de alcaldes municipales y de asignarle nuevas y mayores responsabilidades a esas instancias de gobierno. El diseño del nuevo Sistema se inició en 1987, cuando se adoptó el Decreto Ley 077, y se fortaleció en 1991 cuando quedó plenamente definido el SINTAP y la UMATA, mediante el Decreto 2379 de 1991. La fase de implantación de las UMATA se inició, de manera significativa, en dicho año y culminó en 1994-1995. Por causa de las diferencias regionales existentes en los niveles de desarrollo del país, mientras en algunas regiones y municipios apenas acaban de crearse las UMATA en medio de muchas dificultades, en otras se ha abierto la fase de consolidación, y en algunas pocas el proceso ha alcanzado notables niveles de desarrollo y estabilidad. De lo que ocurra en la fase de consolidación, que ya se inició para la gran mayoría de las UMATA, depende que el Sistema sea sostenible en el largo plazo.

En esas condiciones, es obvio que, en el corto período de dos o tres años, el nuevo Sistema descentralizado no haya producido aún los resultados finales que se esperan del mismo: un sistema consolidado de transferencia de tecnología para los pequeños productores rurales, de excelente calidad, sostenible en el tiempo, legitimado y defendido por los usuarios. Por consiguiente, la presente evaluación sobre la marcha del proceso se concentra en los resultados de esta primera fase de implantación del Sistema. La inveterada creencia nacional de que las transformaciones institucionales de gran envergadura, como lo es el caso que nos ocupa, se pueden llevar a cabo en plazos cortos, o acaso medianos, tiende a exigir resultados finales en procesos de gestación y alumbramiento. De allí a proponer o presionar el aborto de los procesos de transformación institucional, solo media un paso.

De acuerdo con estas consideraciones, para llevar a cabo la evaluación de las UMATA a finales de 1995, se decidió que lo más conveniente era examinar la correspondencia existente entre el Sistema de prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria a pequeños productores rurales que la Nación diseñó y que se plasmó en las leyes y decretos que crearon y reglamentaron el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria SINTAP -y las UMATA como base fundamental del mismo- y el que se puso en marcha en la vida real. Esta evaluación, entonces, dirige más su atención hacia la marcha del Sistema como tal, que hacia el comportamiento particular de unas u otras UMATA, independientemente consideradas. No obstante, cuando se acude al exámen particular de algunas Unidades se emplea para examinar tendencias de desarrollo más que resultados de la gestión individualmente considerada.

Es, pues, en este contexto en el que se inscribe el presente estudio sobre los factores que determinan el éxito o fracaso de la gestión de las UMATA. Como aún no existen resultados finales evaluables que puedan aplicarse en forma generalizada y que permitan medir el impacto producido en los niveles de satisfacción de los usuarios para afirmar que un grupo determinado de UMATA puede clasificarse como más o menos exitoso -o en contraste, como más o menos fracasado-, y sobre esa base, investigar *a posteriori* los factores que determinan esos resultados, en este estudio de evaluación sobre la marcha se optó por identificar y evaluar los factores potenciales que pueden determinar ese éxito o fracaso, antes que realizar un análisis ex-post sobre un proceso que no ha terminado y que, por lo tanto, arrojaría conclusiones prematuras y poco significativas o acaso engañosas.

Son comprensibles, entonces, las dificultades que la presente investigación tuvo que superar para abordar la evaluación de los factores de éxito y fracaso de las UMATA. La primera, se refiere a la fase temprana de desarrollo en que se encuentran estas Unidades, lo cual puede distorsionar los resultados del análisis en cuanto pueden identificarse, correctamente, algunos factores determinantes de éxito y fracaso que, sin embargo, solamente lo hayan sido durante la fase constitutiva del Sistema y que no sean pertinentes durante la fase de consolidación del mismo, durante la cual, a su vez, otros factores identificados como menos determinantes -también correctamente-, pueden asumir un papel preponderante. La otra dificultad relevante es el carácter hipotético que, necesariamente, hay que asumir en muchas de las formulaciones para identificar los factores de éxito y fracaso.

El estudio se apoyó en el análisis de la siguiente información: (i) resultados del Primer Censo Nacional de UMATA, realizado entre noviembre de 1995 y enero de 1996; (ii) entrevistas con informantes calificados y visitas de campo dirigidas a conocer la experiencia que han tenido los agentes participantes en el proceso de organización del Sistema; (iii) resultados de otras investigaciones; y (iv) en la experiencia de analistas del proceso colombiano y de otros países.

Una vez iniciado el Primer el Censo Nacional de UMATA se emprendió un trabajo de campo consistente en realizar visitas a departamentos y municipios, con el fin de realizar entrevistas a profundidad a funcionarios que trabajan en las entidades pertenecientes al SINTAP y a las UMATA, así como a productores usuarios del Sistema. Para la visita a las UMATA se seleccionaron departamentos localizados en las diferentes regiones naturales

del país y donde se hubiera realizado la encuesta del IICA. No obstante se visitaron otros departamentos en los cuales se tenía interés en conocer el funcionamiento del SINTAP a nivel departamental. Los departamentos y municipios seleccionados fueron los siguientes:

Departament o	Municipios visitados
Casanare	Yopal Tauramena Villanueva Monterrey
Cauca	Caloto Piendamó
Santander	San Gil
Tolima	Espinal Carmen de Apicalá
Antioquia	Yolombó Puerto Berrío Urrao Támesis
Córdoba	Ciénaga de Oro San Andrés de Sotavento

Además, se realizaron visitas adicionales a los departamentos del Meta, Nariño y Santander del Norte y se asistió a un encuentro regional de UMATA de los municipios de la Costa Pacífica.

Los municipios visitados fueron seleccionados en cada departamento con base en criterios: el grado de satisfacción o insatisfacción que los usuarios de los servicios expresaron con respecto a las UMATA en la encuesta del IICA y la evaluación general realizada por el coordinador SINTAP del departamento respectivo para identificar las UMATA que, en su opinión, estuvieran calificadas como buenas y malas.

Adoptar el grado de satisfacción expresado por los usuarios como uno de los indicadores *a priori* del éxito o fracaso de la UMATA significa concebirla como una agencia prestadora de servicios cuya razón de ser es la satisfacción de las necesidades de sus clientes. Ese grado de satisfacción debe ser el principal parámetro de evaluación de su actividad.

No significa esto, ni mucho menos, que se considere que la evaluación del servicio de asistencia técnica pueda hacerse simplemente preguntando a los usuarios si están satisfechos o insatisfechos con los servicios que presta la UMATA. El grado de satisfacción debe medirse, además, teniendo en cuenta la complejidad que implica prestar un servicio tan particular como el de la asistencia técnica agropecuaria, es decir, incluyendo la perspectiva del usuario sobre la pertinencia de la tecnología transferida, los resultados obtenidos en el sistema de producción (aumentos observados por el productor en sus rendimientos, así como disminución de sus costos de producción), los resultados en materia de manejo y conservación de los recursos naturales, entre otros.

La visita se orientó con una guía de trabajo de campo confeccionada enteramente a partir del articulado del Decreto 2379 de 1991 que reglamenta el servicio de asistencia técnica. Se consideró que este Decreto recoge la concepción de la asistencia técnica y del funcionamiento del sistema nacional de transferencia de tecnología que el país tenía en el momento de su expedición y el cual, en efecto, recogía la experiencia del ICA y del sistema institucional que ejecutó el Programa DRI desde 1976 y que es, sin lugar a dudas, la principal experiencia de transferencia de tecnología para pequeños productores que ha tenido el país.

En razón de ello, se determinó que el modelo de UMATA que debía evaluarse en esta investigación debía corresponder al diseño institucional que se creó mediante el mencionado Decreto. De esta manera, cuando en el presente Informe se hace referencia a las UMATA más o menos exitosas, se están calificando como tales, a aquellas que así se puedan calificar a partir de las respuestas sobre el grado de satisfacción de los usuarios, por un lado, y por el otro, al juicio sobre el grado de correspondencia entre la orientación general del servicio que presta la UMATA y la del diseño institucional ideal.

I. COMO APROXIMARSE AL PROBLEMA

Para aproximarse a la identificación de factores de éxito y fracaso de la UMATA es necesario partir de su naturaleza y de la problemática que esta involucra como agencia prestadora de un "servicio de carácter técnico prestado al público, de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública"².

Así que la UMATA es, ante todo, una entidad especializada en la prestación de un servicio.

Para la teoría administrativa el servicio es un bien intangible cuya producción posee características muy distintas a la de bienes tangibles, entre otras, que la producción, distribución y consumo del servicio son un proceso simultáneo, a diferencia de los bienes tangibles en los cuales la producción y la distribución están separadas del consumo; en su producción participan los clientes, lo que no ocurre en la producción de bienes; el núcleo de su valor se produce en la interacción prestatario-usuario y no en la fábrica o finca; y el servicio es heterogéneo por el efecto de la participación del cliente en la producción³. La intangibilidad hace que el servicio se perciba en forma subjetiva, lo que se traduce en que el cliente sea el único juez de la calidad del servicio, y además, en que se presentan mayores dificultades para su evaluación.

El servicio es el producto de la interacción o articulación de los elementos que lo integran, a saber: el soporte técnico, logístico y administrativo, el soporte procedimental, el personal de contacto y el cliente mismo, o razón de ser del servicio. La calidad del servicio "depende de la forma como logren interactuar los diferentes elementos que participan en su producción" y "la productividad se expresa en términos de satisfacción del cliente"⁴.

Al servicio se le asigna una arquitectura entendida como el "modelo que explica las

² Hauriou. *Precis de droit public*. Citado por Chias Josep. *Marketing Público*. McGraw Hill. Madrid 1995. p. 22.

³ Grönroos, G. *Service Management and Marketing*. Lexington Books. 1990, p. 27. Citado por. Chias Josep. *Marketing Público*. McGraw Hill. Madrid 1995.

⁴ Botero, Rubén D. y Rascos, José A. *Servicio para la Competitividad. El nuevo enfoque estratégico*. Colección Arco Iris-Universidad Pontificia Bolivariana . Medellín .1995. p.13.

variables que de alguna manera se interrelacionan con el cliente e inciden sobre su grado de satisfacción”⁵, cuyos elementos se clasifican en entorno de acción directa, compuesto por elementos de dominio total de la organización que influyen directamente sobre la calidad del servicio, y entorno de acción indirecta, cuyos elementos influyen también sobre el servicio que se ofrece “pero que no lo condicionan, generalmente”, tales como la competencia, la cultura, el gobierno, el sector y los proveedores⁶. En el caso de las agencias de servicios públicos el gobierno constituye uno de los elementos del entorno de acción directa, y, en consecuencia, sí es un condicionante directo de la calidad del servicio y el nivel de satisfacción del cliente.

Este cuerpo conceptual puede ser aplicado al análisis de cualquier organización o sistema de organizaciones, cuyo objeto sea la prestación de servicios. Así que es completamente lícito aplicarlo tanto a la UMATA como al Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria -SINTAP-, en el cual la UMATA cumple la función de personal de contacto regular y directo con el cliente y el resto del Sistema cumple funciones de soporte técnico, logístico, administrativo, y procedimental respecto de la UMATA, que, a su vez, es el cliente interno para el resto del sistema.

Pero también es parte de la naturaleza de la UMATA ser una agencia que presta un servicio público, entendido por la teoría de la económica pública “como aquella actividad propia del Estado o de otras administraciones públicas, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social”⁷.

Desde el punto de vista de la teoría del proceso de intercambio (o marketing) “el interés general (propio) del servicio público es el punto fundamental que lo diferencia del privado y caracteriza la gestión pública del mismo”. A diferencia del servicio privado, que selecciona al segmento más atractivo del mercado para explotarlo, la administración pública, debido al principio de igualdad que rige el interés general con el cual se identifica el servicio público, “no puede generar modelos excluyentes sino que solo debe servirse

⁵ Botero, et al. op cit. p 37

⁶ Ibíd, p. 38 a 43.

⁷ Ariño, G. Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público. Citado por Chias Josep. Marketing Público. McGraw Hill. Madrid 1995. p.23

de la segmentación para la fijación de prioridades entre públicos y para la optimización del servicio a cada colectivo”⁸.

Otro aspecto de interés respecto de los servicios públicos es el de la denominación del demandante o mercado -para la teoría del marketing-. No hay acuerdo al respecto de la denominación de usuario, ciudadano o cliente a quienes tienen derecho a usar del servicio dentro de unas determinadas condiciones. Uno de los autores que participa en la discusión plantea que la denominación depende del poder discrecional que tenga el ciudadano y el grado de sustitución de la oferta, así: cuando el poder y grado de sustitución son muy bajos se tratará de un ciudadano administrado; “cuando hay equilibrio en el intercambio dada la necesaria utilidad recíproca para la continuidad del servicio” se trata de ciudadano usuario; y de ciudadano cliente cuando el grado de sustitución es alto y el régimen es competitivo tal que el ciudadano puede escoger entre opciones públicas y/o privadas⁹. En el caso del servicio público colombiano de asistencia técnica a pequeños productores rurales se puede clasificar al demandante como ciudadano usuario o cliente porque, debido al desarrollo social, económico e institucional desigual de las zonas rurales, los pequeños agricultores tienen diferente grado de discrecionalidad y de sustitución de oferta.

El problema actual más importante de la administración pública es el de su modernización, que fundamentalmente consiste en transformar su naturaleza a partir de orientar toda su acción hacia la demanda, es decir, hacia el servicio del ciudadano. Todos los Estados, en mayor o menor grado, viven ese proceso de modernización.

En un estudio realizado por la OCDE, en el que fundamenta la política de lo que se considera como el reto de mejorar el servicio público, se afirma que “las críticas indican que el servicio público está sobre todo al servicio de los funcionarios... Incluso en los países donde la Administración tiene una sólida imagen de servicio público, un funcionario piensa en primer lugar en la jerarquía y la autoridad competente, el cliente que se dirige a él ocupa el segundo lugar”¹⁰

⁸ Chias, Josep. Op. cit. p.28

⁹ Fiorentini, G. Amministrazione Púbblica e Cittadino: Le Relazioni di scambio. 1990. Citado por Chias, op cit. p.32.

¹⁰ OCDE (1988). La Administración al Servicio del Público. MAP. p. 17. Citado por Chias, Josep. Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público.

El Gobierno Nacional también ha adoptado una estrategia dirigidas a mejorar la gestión pública que "busca que la acción de las entidades del Estado gire en torno a los intereses generales de la población (...) y tenga como propósito fundamental propiciar un cambio paulatino, pero radical, en las entidades del Estado hacia una nueva cultura de la gestión pública orientada a resultados, en la cual el ciudadano sea el eje del desempeño de la administración y se persiga permanentemente el mejor aprovechamiento de los recursos"¹¹

Para terminar, conviene introducir un comentario metodológico. Hay dos grupos de factores del entorno condicionantes del éxito o fracaso de las Umata: el primero, es el funcionamiento de todo el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria - al cual pertenece el Municipio - que provee a la UMATA los insumos necesarios para producir el servicio, y el segundo, es el desarrollo que posea el sistema de soporte de la actividad productiva (crédito, comercialización, reforma agraria, etc.), el cual hace posible la innovación tecnológica. Este trabajo no evalúa el sistema de soporte, objeto esencial de la investigación reciente del IICA sobre *Las Reformas Sectoriales y el Desempeño del Gobierno Local, las UMATA y los Productores Rurales*, dirigida por de Fernando Bernal.

Los factores internos de éxito del servicio se examinan en función de la orientación al cliente y de las condiciones necesarias para obtener el resultado esperado de un servicio de buena calidad.

¹¹ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Gestión pública orientada a resultados*. Documento CONPES 2790-Vicepresidencia de la República-DNP:DEE-Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. Santa Fé de Bogotá D.C., 21 de Junio de 1995.

II. LA VOLUNTAD POLITICA MUNICIPAL: PRINCIPAL FACTOR DE EXITO

A. La voluntad política de la municipalidad

El principal factor externo de éxito de las UMATA es la existencia de voluntad política en la municipalidad para establecer un servicio de asistencia técnica para los pequeños productores agropecuarios.

Esta fué la respuesta casi unánime de los directores y funcionarios con mayor o menor grado de vinculación al SINTAP en los departamentos, quienes experimentaron directamente el papel determinante de los gobiernos municipales puesto que debieron concentrar la mayor parte de sus esfuerzos de estos años en conseguir el apoyo de estos gobiernos para la creación y mantenimiento de las UMATA en funcionamiento.

Y, en efecto, en el momento en que el Estado Central le transfirió a los municipios la responsabilidad directa de prestarle el servicio de asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores rurales, transformó ese servicio en una función pública del gobierno local y en consecuencia convirtió la voluntad política del gobierno municipal en determinante de la existencia y el funcionamiento de la UMATA porque ella la crea, decide sobre su estructura organizativa, su posición en la estructura municipal, la planta de cargos, provee la mayor parte del presupuesto y asigna los recursos de cofinanciación para captar los que no salen de su presupuesto, nombra los funcionarios, asigna la dotación física y establece parte de las normas de funcionamiento.

A este mismo resultado llegó el mencionado estudio sobre *Las Reformas Sectoriales*, según el cual, " la institucionalización de la Umata en el gobierno local, así como su desempeño dependen del liderazgo del alcalde. (...) No solo en la asignación de recursos, en la dotación física y de personal, en la gestión y ejecución de los proyectos de asistencia técnica, el liderazgo y el interés del alcalde hacen la diferencia sin la cual le es muy difícil tener viabilidad"¹².

¹² IICA. Bernal Fernando, Delgado Carlos, Combariza Marfa. *Las Reformas Sectoriales y el Desempeño del Gobierno Local, Las UMATA y los Productores Rurales*. Santa Fé de Bogotá D.C., Abril de 1996.

1. La voluntad política local en la fase de implantación del Sistema

Esa voluntad política local hizo posible el éxito en la fase de constitución del Sistema.

A pesar del escepticismo con que se han mirado las potencialidades de la descentralización, el hecho de haber puesto en marcha un servicio municipal de asistencia técnica a los pequeños agricultores en un corto período de tiempo constituye una confirmación de lo acertado de la medida de transferir las competencias en la prestación de este tipo de servicios personales y comunitarios a la entidad más próxima a los usuarios del mismo.

Se califica como exitosa la fase de fundación de las UMATA que se puede considerar ya culminada, se expresa en que casi todos los municipios del país tienen hoy una UMATA en funcionamiento. Entre todas tienen una cobertura del 67% de las 31000 veredas existentes, con una atención promedio de 20 usuarios por vereda y con un total que supera los 435 mil usuarios. Esta cobertura, para el año de 1995, equivale al 27.2% de los usuarios potenciales (es decir de todos los productores clasificados como pequeños), pero es del 88.6% de la demanda efectiva, cuando esta se mide por el número de productores y productoras que se inscribieron para recibir el servicio.¹³

La importancia de estas cifras puede apreciarse mejor cuando se las compara con la evolución histórica de la asistencia técnica a pequeños productores en el país. Entre 1977 y 1988 se pasó de atender 24.067 a 104.526 productores por parte de las entidades pertenecientes al arreglo institucional del Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI¹⁴, lo que significa que entre esos años el servicio aumentó a una tasa promedio anual de 15%. Para el año de 1993 ya se estaban atendiendo 167.369 usuarios y entre este año y 1995 la tasa de crecimiento anual pasó a ser superior al 100%¹⁵. En fin, desde 1989, año en el cual se reglamentó legalmente el servicio de asistencia técnica a través de las

¹³ Ver: Caracterización de las UMATA. Resultados del Primer Censo Nacional de UMATA, 1995. PBEST Asesores. Trabajo elaborado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias e IICA. Sin publicar.

¹⁴ Colombia. Ministerio de Agricultura. Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Programa de Desarrollo Integral Campesino. Componente de la Producción. Bogotá, Marzo de 1989.

¹⁵ Caracterización de las Umata, op. cit.

UMATA, hasta 1995, el número de beneficiarios del servicio se multiplicó por 4.3 veces.

El máximo número de municipios atendidos en 1988 por el ICA fué de 235 y el total nacional atendido por el Fondo DRI pudo llegar a cubrir 320 municipios. Probablemente a esto habría que agregar la cobertura de otros programas del Estado Central o de las Secretarías de Agricultura de los departamentos, pero en 1995 el servicio estaba implantado en 1008 de los 1050 municipios existente en el país en ese año¹⁶.

La poca dinámica que tenía la ampliación de la cobertura del servicio se explicó por dificultades de desarrollo institucional que limitaban la ejecución del Programa DRI, lo que significaba un reconocimiento de que había entrado en crisis el modelo institucional de prestación del servicio a partir de entidades públicas del orden nacional o regional trabajando en los municipios. Para que la expansión del servicio descrita se produjera debió llevarse a cabo la transformación institucional consistente en descentralizar hacia los municipios la función de prestar el servicio y transferirles desde la Nación los recursos y el soporte necesario para hacerlo. Eso significó elevar la voluntad política local a factor determinante del éxito para la organización del servicio.

2. La voluntad política local y la descentralización

La voluntad política local de crear la UMATA no ha sido producto espontáneo de la descentralización.

Naturalmente, la expresión de la voluntad política local estuvo rodeada por condiciones favorables. La primera de ellas es el interés nacional formalizado en la Constitución de 1991 que estableció las medidas que condujeron a superar la descentralización formal por medio del incremento masivo de las transferencias de la nación a los municipios, y, la segunda, la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología para garantizar el éxito del nuevo servicio municipal.

Al respecto, la voluntad política que contribuyó al éxito de esta fase de constitución tampoco ha sido una resultante espontáneo del proceso de descentralización. Más bién es producto de situaciones internas y externas al municipio, pero en las cuales influyeron

¹⁶ Ver: Directorio Nacional de UMATA, 1995. PBEST Asesores. Trabajo elaborado con base en el Primer Censo Nacional de UMATA, 1995. para el MADR, Colciencias e IICA. Sin publicación.

de manera sobresaliente la actividad de promoción, convicción, capacitación y asesoría que llevó a cabo en los municipios la coordinación del SINTAP en las regiones, vale decir las Secretarías de Agricultura; la cofinanciación del Fondo DRI, que ha brindado oportunidades al municipio de captar recursos nuevos, y cuyo liderazgo en ajustar sus programas y operaciones al proceso de descentralización es reconocido; las diferentes señales enviadas desde el nivel central y departamental a los municipios aplicando medidas de persuasión, algunas veces de presión para que crearan la UMATA. Pero también es cierto que al interior de los municipios influyen, y de manera significativa, la propia capacidad de liderazgo del director de la UMATA, de otros funcionarios, líderes y el desarrollo organizativo de la comunidad.

En la rápida expansión del servicio es probable que también haya influido la activación de su demanda, motivada por la crisis de competitividad que deprimió la producción agropecuaria importable, develada por la apertura de la economía a la competencia internacional y por el cambio en las políticas comerciales del Estado.

No obstante, es importante entender que la transformación institucional operada con la descentralización introdujo una diferencia específica respecto del período anterior consistente en que ahora todo tipo de los incentivos utilizados para lograr un determinado comportamiento de las entidades territoriales se dirigen a actuar sobre los poderes locales que tienen las facultades constitucionales de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales (Constitución Política, art 287), es decir, dirigir su territorio de manera autónoma.

3. Apoyo político para la fase de consolidación

Al iniciarse la fase de consolidación se ha expresado la voluntad de apoyar la UMATA.

Los alcaldes que entregaron la administración el 31 de Diciembre de 1994 dejaron las UMATA funcionando y bien dotadas de recursos y las nuevas les aumentaron el apoyo. En efecto, el cambio administración aumentó el número y la diversidad de proyectos de asistencia técnica gestionados por las UMATA, y continuó en aumento el número de

funcionarios integrados al Sistema.¹⁷

B. La discrecionalidad de los alcaldes: factor de fracaso

El alto grado de discrecionalidad del que dispone el alcalde para manejar las UMATA las ha politizado y constituye un riesgo de fracaso en la fase de consolidación que esta en marcha.

La voluntad política del gobierno municipal no necesariamente se identifica con la de la administración del municipio. También se forma con las decisiones que adopta el Concejo Municipal integrado por las fuerzas políticas con peso significativo y a su vez en las determinaciones de estas instancias gubernamentales influye la sociedad civil, ya sea como electores o como grupos de presión.

En el transcurso de la investigación se encontraron casos de Umata paralizadas en su desarrollo por las discrepancias existentes entre el Alcalde y el Concejo y en el caso de Puerto Berrío esa situación se tradujo en poca capacidad de gestión y alto grado de insatisfacción por parte de los usuarios. Pero Bernal también encontró que “en las regiones de mayor tradición de interacción gobierno -sociedad rural, hay mayor participación de esta última en el desarrollo de la UMATA (...) (Esta interacción) ha permitido consolidar una cultura cívica de participación de los ciudadanos en las actividades de su gobierno”¹⁸

No obstante la concurrencia de diferentes fuerzas, el papel del alcalde en la formación de la voluntad política municipal es decisivo. En efecto, diferentes estudios entre ellos uno del Banco Mundial encontró que “el liderazgo del alcalde es uno de los factores fundamentales para explicar el éxito y la eficiencia de una administración, en la satisfacción de las demandas de los usuarios de los servicios públicos”¹⁹.

¹⁷ IICA, Bernal et al.p.49

¹⁸ IICA.Bernal et al, op cit. p. 263

¹⁹ World Bank, Colombia, Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance.Report No. 14085-CO, March 30, 1995.Citado por IICA Bernal et a. ibíd p. 109

1. La UMATA en la estructura administrativa municipal

Casi todas las UMATA creadas hacen parte de la administración central del municipio y por ello el alcalde, como jefe de la administración, tiene un alto grado de discrecionalidad para tomar las decisiones que la afectan. Las leyes y decretos que establecieron el Sistema concedieron libertad a los municipios para que la unidad estuviera ubicada dentro o fuera de la estructura administrativa. El artículo 10o. del decreto 2379 de 1991 dice : "Se define la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria "UMATA", como el ente encargado de prestar asistencia técnica agropecuaria en forma directa a los pequeños productores, creada por cada municipio o distrito, como parte de su estructura administrativa, con personal profesional y técnico intermedio, o contratada con entidades públicas o privadas especializadas en la prestación de los mencionados servicios". Esta misma reglamentación fué ratificada con el decreto 1929 del 5 de Agosto de 1994, reglamentario de la ley 101 de 1993, autorizando también la constitución de UMATA que presten servicio a asociaciones de municipios.

No obstante estar abiertas varias posibilidades, la gran mayoría de los municipios decidió adscribirla a su estructura administrativa. En efecto, cerca del 90% están vinculadas al despacho del alcalde o a las secretarías municipales de agricultura y planeación; hay una proporción minoritaria pero significativa que aparecen como independientes, lo que no necesariamente quiere decir que no pertenezcan a la estructura administrativa del municipio.

Dependencia Municipal a cargo de la Umata. 1995

Ente	Porcentaje (%)
Planeación municipal	4,0
Secretaría de Agricultura	17,5
Despacho del Alcalde	65,5
Independiente	12,5

Fuente: IICA. Las Reformas Sectoriales... Ibid, p. 39

Los estudios de caso realizados en los departamentos de Antioquia, Casanare, Cauca, Santander y Córdoba, y en los informes de otras regiones, se constató esta misma tendencia, con dos excepciones: Santander, donde un número considerable de

municipios (29) contrataron con entidades privadas la prestación del servicio, y Antioquia, donde la Gobernación estableció un convenio con cada municipio para que funcionarios de la Secretaría de Agricultura del Departamento operen las Umata, mientras los municipios sustituyen éste personal con el suyo propio. En la actualidad casi todas las UMATA de este último departamento están total o parcialmente operadas por funcionarios de la Secretaría Departamental de Agricultura, pero el convenio mencionado no afecta la posición de la Umata en la estructura administrativa porque en esos municipios se presentan las mismas modalidades que hay en otros departamentos.

En algunas UMATA el director tiene el estatuto de Secretario del Despacho y participa en el Consejo de Gobierno Municipal y en otros casos participa en dicho Consejo sin ser Secretario.

2. La politización y sus riesgos

Este estudio considera muy probable que, dentro de la modalidad predominante de ejercicio del poder local, una mayor proximidad de la UMATA al despacho del alcalde con el consecuente grado de discrecionalidad para su manejo que de esa situación se deriva, esté asociado con un mayor grado de politización o manejo de la UMATA con criterios no técnicos.

No siempre la voluntad política expresada en el acto de constitución de la agencia significa voluntad de establecer un satisfactorio servicio de asistencia técnica a los pequeños productores, lo que significa una amenaza para su consolidación y sostenibilidad de largo plazo. La propia demanda efectiva del servicio (poco más de 435 usuarios/municipio), puede no constituir un mercado político lo suficientemente atractivo para justificar que sea prioritario y "la prioridad (asignada a la aprobación del presupuesto para su funcionamiento) se halla determinada por la percepción de la rentabilidad política de esta inversión (...) Solo un 6% de los alcaldes de nuestro estudio consideraron que la inversión directa en el desarrollo rural les podría rentar beneficios políticos a su administración"²⁰.

De hecho, puede haber otras prioridades de inversión (de desarrollo urbano, de desarrollo

²⁰

IICA, Bernal et al., op. cit. p. 42

rural en zonas habitadas por otras categorías de productores o con otro tipo de acciones, de solución de problemas de pobreza, de solución de problemas ambientales, de comercialización, de manejo de la gobernabilidad con otras fracciones políticas, etc.), o condiciones políticas caracterizadas por la inexistencia de mayorías definidas, tanto en el Concejo Municipal como en la Administración, que en su conjunto se traducen en falta de apoyo al funcionamiento de la UMATA para que cumpla las funciones para las cuales ha sido creada, y en su utilización para fines predominantemente políticos del alcalde y su grupo, o grupos de apoyo. En el trabajo de campo se encontraron abundantes referencias al carácter político partidista que ha asumido la UMATA como instancia de la administración central del municipio (Ver entrevistas en anexo a este capítulo). Por otra parte el 51% de los directores respondieron a la encuesta IICA que los problemas políticos constituían un obstáculo para el desempeño de la entidad²¹, aunque el Primer Censo Nacional de Umata encontró que este obstáculo tenía una baja jerarquía respecto de otros.

La primera y más extendida expresión de la politización es la utilización de la Umata como una entidad donde hay unos nuevos empleos disponibles para manejo discrecional del alcalde. Los resultados han sido un alto grado de inestabilidad de los funcionarios o UMATA sobredimensionadas en personal respecto de su dotación de otros recursos. Entre los casos extremos de la situación de inestabilidad encontrados en las visitas a las regiones pueden citarse los de Nariño donde la duración promedio de los funcionarios de las UMATA es de 3 meses y el cambio de alcalde al inicio de 1995 ha significado el cambio del 70% de los funcionarios; en el Cauca se produjeron cambios en 25 UMATA de 38 entre 1994-95 con el cambio de alcaldes. Estos constituyen casos extremos pero los diagnósticos realizados en muchos departamentos consideran la inestabilidad como la principal debilidad de las UMATA (Ver entrevistas anexas), aunque el fenómeno parece afectar más a los extensionistas que a los directores, con excepción de la Costa Atlántica²² donde afectaría a unos y otros.

La inestabilidad no solamente está asociada con el manejo político sino que también se explica por las bajas remuneraciones pagadas a los profesionales y otros técnicos de campo (Ver anexo, documentos).

²¹ *Ibid.*, p.95

²² *Ibid.*, p. 49

Dicha inestabilidad ha generado pesimismo sobre el futuro del sistema de prestación del servicio como función municipal en una institución muy importante para el desarrollo del mismo como CORPOICA, que considera que su actividad de capacitación sobre un personal permanentemente cambiante constituye un desgaste para la institución y, sobre todo para la sostenibilidad del Sistema. Este fué el criterio expresado tanto en las regionales como en los Creced visitados (ver entrevistas anexas).

El problema de la estabilidad laboral de los funcionarios es crítico para la UMATA porque no se puede mantener continuidad en la ejecución de los proyectos, ni en el contacto con los usuarios, ni en la capacitación y actualización de los funcionarios, factores todos determinantes de la calidad del servicio. En fin, es un consenso de los especialistas del tema caracterizar la inestabilidad del personal de contacto como un factor de fracaso del servicio directo de asistencia técnica para pequeños productores.

Durante el año de 1995 empezaron a cambiar las condiciones de contratación del personal. El Primer Censo encontró que entre las modalidades de vinculación todavía predomina el contrato pero ya hay una proporción significativa de funcionarios vinculados a la planta de cargos del municipio (35%) y a la carrera administrativa (25%). Bernal también encontró que el grado de inestabilidad de los directores de las unidades no era muy alto.

Esta nueva tendencia significa que los alcaldes respondieron a las diferentes señales transmitidas por el nivel central, el Ministerio de Agricultura, el Fondo DRI, el Congreso de la República y aún el Servicio Civil, para que cambiaran los sistemas de vinculación precarios por el de sujetarse a las normas de la carrera administrativa. También se presentaron señales por parte de las comunidades como en el caso de los usuarios movilizadas para impedir el cambio de personal por la nueva administración municipal como ocurrió en Caloto, Cauca en 1995.

Pero la exigencia legal de vincular a los funcionarios a la carrera administrativa no necesariamente resuelve el problema de la inestabilidad generada por manejo político de los puestos de trabajo, y puede crear otros. Por una parte, dada las bajas remuneraciones predominantes, al Sistema debió ingresar personal de mediana y baja calificación y en estas condiciones las presiones del nivel nacional para cambiar el tipo de vinculación, lejos de contribuir a la solución del problema de la calidad del servicio (la mejor estrategia para hacerlo sostenible en el largo plazo), pudo haberle generado inflexibilidades futuras

para captar personal más calificado. Por otra parte, al aumentar la carga laboral provocó aumento de costos por la vía que no necesariamente es la más conveniente para el municipio.

La politización de la UMATA no la afecta solamente en su composición sino en otras áreas críticas, tales como el monto y la oportunidad de los recursos que se le asignan, las actividades que realiza diferentes a su misión, el tipo de proyectos que prioriza, el uso que hace de todos sus recursos y la eficacia y eficiencia con que presta el servicio. Cuando el interés político del alcalde no coincide con el interés productivo de los pequeños productores, la UMATA tiene un alto riesgo de fracaso.

C. Tres alternativas en desarrollo.

La única caracterización que durante el transcurso de esta investigación se conoció en la cual se identificaba a un grupo de UMATA como exitosas, fué realizada por la Regional 7 de Corpoica (Santander y Norte de Santander), refiriéndose a las de un grupo de municipios de Santander que tienen contratada la prestación del servicio con el Comité Departamental de Cafeteros. No se ha medido hasta qué punto influye en este éxito esa modalidad, pero opiniones de funcionarios y expertos calificados la señalan como uno de los factores determinantes de su éxito.

En el departamento de Antioquia también hay un grupo significativo de UMATA consideradas exitosas y nacionalmente se comparte el criterio de que es uno de los departamentos donde más se ha avanzado en la organización del un buen servicio de extensión. En este resultado pueden estar influyendo varios hechos, entre ellos, el de ser operadas por un núcleo básico de profesionales y técnicos experimentados de la Secretaría de Agricultura, disponer de una dotación relativamente buena de recursos, y mantenerse, hasta cierto punto, independientes del poder discrecional del alcalde. Las dos UMATA menos exitosas, entre las que fueron visitadas, tenían problemas de funcionamiento, atribuibles a la administración municipal.

En el caso de Antioquia, el problema principal de los municipios no es el de la interferencia del alcalde en el funcionamiento de las unidades sino más bien el de la falta de voluntad política para hacerse cargo de ellas y asumir los costos laborales que todavía siguen siendo sufragados directamente por la Gobernación. La racionalidad de este

comportamiento es clara: la operación por parte del Departamento le representa al municipio el menor costo posible en las actuales circunstancias.

Entre los riesgos que tiene la UMATA no operada por el municipio, es que, en el caso de la combinación de entidades operadoras de la misma UMATA - municipio y departamento -, se han presentado diferentes tipos de problemas organizacionales y de coordinación al interior y hacia fuera de ella. En el Departamento del Atlántico, el pobre resultado de la gestión de las firmas contratistas privadas llevó a que el municipio asumiera su operación.²³

Estos ejemplos constituyen indicadores de que el modelo de UMATA operada por una entidad distinta a la administración municipal, pero que sigue teniendo el carácter de servicio público prestado por el municipio, puede tener un buen o mal desempeño, pero no se dispone de suficientes elementos de juicio para afirmar que es el carácter de UMATA "contratada" lo que lo determina. Se requeriría mantener la observación sobre ese modelo para investigar sus resultados.

No obstante, entre las ventajas de un sistema de esta naturaleza puede mencionarse que la competencia periódica por obtener el contrato de operación puede ser un importante incentivo para mejorar la calidad. No obstante, este modelo solamente se extendería en la medida que resulte de más bajo costo - relativo a la calidad - que su prestación directa por parte del municipio. Pero también puede constituirse en un factor de fracaso si la calidad - satisfacción del usuario - no constituye el parámetro principal para medir el desempeño.

Hay otro modelo de UMATA, en el cual parece ubicarse una proporción significativa de ellas, que se caracteriza porque se encuentra muy vinculada al juego político del municipio. La asignación de recursos, el nombramiento de los funcionarios, así como la selección y priorización de actividades y programas están muy influenciados por intereses políticos. En algunas de ellas, se respetan los parámetros técnicos y en otras no. Como ocurre con el modelo anterior, en este grupo hay tanto UMATA exitosas, como otras completamente paralizadas por la agudeza de los enfrentamientos políticos u otras en que los usuarios están muy insatisfechos.

²³

IICA, Bernal et al. op. cit. p. 37

Algunos de los participantes en el Sistema consideran que la probabilidad de éxito de la UMATA está asociada al hecho de ser un instrumento al servicio de los objetivos políticos del Alcalde del Municipio. Según este modelo, las UMATA deberían aprender a manejar el ambiente político del municipio para ganarse el espacio que les permita cumplir su misión con el apoyo del alcalde.

Los riesgos de fracaso de este modelo han sido exhaustivamente analizados pero pueden sintetizarse en las siguientes dos afirmaciones, bastante generalizadas: para los políticos locales a nivel municipal es relativamente baja la rentabilidad política de la inversión rural; y la otra, que para la mitad de los directores de las UMATA el factor político es considerado como un obstáculo para la actividad.²⁴ El caso del municipio de Caloto, en el Departamento del Cauca, tiene elementos tan significativos, que definen un nuevo modelo. Cuando se posesionó el nuevo alcalde, en 1995, quiso realizar cambios en el personal de la UMATA. Los usuarios del servicio se opusieron activamente al cambio y el alcalde respetó esa voluntad e incorporó los proyectos de la UMATA a su agenda de gobierno. Se podría caracterizar este modelo de UMATA como la que desarrolla su actividad en un contexto de un grado mayor de organización e influencia de los usuarios en el desempeño de la entidad.

Hay indicios de que la presencia de los usuarios como factor importante de formación en la formación de la voluntad política municipal, constituye uno de los elementos comunes a una parte considerable de las UMATA de mejor desempeño. Entre los visitados, este es el caso de los municipios de Santander, Urrao y, por supuesto Caloto. En aquellos municipios en donde los usuarios están organizados y participan con mucho interés en el desempeño de la UMATA, se constituyen en una clientela más exigente (no simples beneficiarios pasivos del servicio) que continuamente presiona a la agencia prestadora del servicio para mejorar su calidad. La principal limitación para que este modelo se fortalezca en forma generalizada en el conjunto de municipios del país, se encuentra en la alta dependencia que las organizaciones sociales de base siguen teniendo del apoyo del Estado con una visión muy paternalista, que no estimula la participación de los productores para que haya más empoderamiento de parte de éstos y puedan ejercer con efectividad la veeduría y el control social del servicio²⁵.

²⁴ IICA, Bernal et. al. p. 96

²⁵ IICA, Bernal et. al. p. 261

III. EL SISTEMA NACIONAL Y REGIONAL DE APOYO A LAS UMATA: SEGUNDO FACTOR DE EXITO

A. El papel del SINTAP

El segundo factor externo de éxito de la fase de constitución de las UMATA ha sido el papel cumplido por el SINTAP de apoyo a los municipios para poner en funcionamiento el servicio.

El SINTAP fué constituido para "ordenar el proceso de validación, ajuste, transferencia y adopción de la tecnología agropecuaria; coordinar y racionalizar la acción de las entidades públicas y privadas que transfieren tecnología al sector rural y apoyar a los municipios para la adecuada prestación del servicio de asistencia técnica a pequeños productores". (Decreto 1946 de 1989)

Las funciones más importantes cumplidas por el Sistema han sido la de soporte procedimental realizada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la de cofinanciación llevada a cabo por el Fondo DRI; la de asesoría directa a los municipios y las UMATA y de coordinación regional del Sistema realizadas por las Secretarías de Agricultura y; finalmente, la función de transmisión de tecnología cumplida por las entidades responsables de generar, ajustar y capacitar a los usuarios intermediarios.

1. La función de soporte procedimental.

Un factor importante del éxito de la fase de constitución ha sido el contar con un soporte de leyes y decretos así como de políticas que, recogiendo el saber y la experiencia previa del país en el campo de la transferencia de tecnología y la prestación del servicio de asistencia técnicas, formularon un proyecto y un compromiso de servicio a los pequeños productores rurales para el largo plazo.

En efecto, el Decreto Ley 77 de 1987 por el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios, les encargó la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, obligación para la que estableció un plazo de seis años y creó las bases del SINTAP .

El decreto 1946 de 1989 por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, estableció sus principios rectores, su estructura y funciones, y promulgó la primera reglamentación del servicio de asistencia técnica directa a los pequeños productores, definiendo sus condiciones de prestación, su contenido, modalidades, sus beneficiarios, los procedimientos de vinculación al servicio y el sistema organizativo para prestarlo, es decir, reglamentó la acción de la UMATA.

El Decreto 2379 de 1991 reglamentó el Sistema creado por el decreto anterior asignándole funciones precisas y definiendo procedimientos para todos los agentes participantes. Con estos dos decretos quedó claramente definido el tipo de servicio que el Estado quería establecer.

La Ley 101 de 1993 obligó a los municipios a crear la UMATA para prestar el servicio de asistencia técnica a pequeños productores y, para incentivar la participación de los beneficiarios introduciéndole control social al Sistema, creó los Consejos Municipales de Desarrollo Rural -CMDR- como organismos en los que confluyen la sociedad civil y la administración para priorizar las inversiones públicas orientadas al área rural y la Comisión Municipal de Asistencia Técnica -CMAT- para orientar y controlar el servicio de la Umata.

2. La función del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI

Al lado del sistema general de transferencias semicondicionadas de recursos a los municipios, denominadas de Ley 60, la Nación estableció desde 1992, mediante Decreto 2132, otro sistema de transferencias condicionadas no reembolsables a los municipios como incentivos para inducir la realización de inversiones en programas de interés nacional, a través del Sistema Nacional de Cofinanciación.

A este Sistema se adscribió el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI-, que ya desde 1987 venía cofinanciando los programas y proyectos de desarrollo rural que le presentan los municipios: asistencia técnica agropecuaria, mecanización agropecuaria, irrigación, acuicultura, mujer rural, comercialización rural, vías rurales, acueductos y saneamiento básico, electrificación rural, cuencas y microcuencas, control de inundaciones, desarrollo institucional, subsidio a la vivienda rural de interés social y plan de generación de empleo rural. El subprograma de Asistencia Técnica tiene como objetivo

general "apoyar a las entidades territoriales para que (...) asuman las funciones relacionadas con el servicio público de asistencia técnica...", para cumplir la función asignada dentro del SINTAP mediante el decreto 1946 de 1989. Este subprograma financia proyectos de asistencia técnica básica y específica a pequeños productores, y de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Agricultura Departamentales para que cumplan las funciones que les asigna el SINTAP. (Reglamento Operativo, 1995)

El Fondo DRI ha cumplido una función esencial de apoyar a los municipios para que establezcan el servicio de asistencia técnica a pequeños productores. Por ejemplo, durante el año de 1995 asignó a los municipios para el financiamiento de la Umata cerca de 18 mil millones de pesos (equivalentes a 18 millones en promedio por UMATA). La asignación fluctuó entre 9.3 y 28 millones de pesos correspondientes a la tercera parte del presupuesto de la unidad. Por cada peso invertido por el DRI en las UMATA atrajo la inversión de dos pesos adicionales de los cuales el municipio aportó 1.7 pesos. El Primer Censo Nacional muestra que algunos departamentos -tales como Atlántico, Guaviare, Magdalena, Nariño, Vaupés y Vichada - el aporte DRI fué aún mayor que el del municipio; en otros - como el Quindío y los Santanderes -fué más o menos igual; pero en unos terceros - como Antioquia, Arauca, Casanare y el Valle del Cauca - el DRI solamente financió entre una cuarta y una quinta parte del presupuesto de la UMATA, o sea que por cada peso invertido atrajo tres o cuatro. Por grandes regiones de planificación - CORPES- las mayores contribuciones del DRI se dirigieron a la Amazonía, el Caribe y el Centro Oriente (entre el 38 y 40%) y las menores a la región de Occidente y la Orinoquia, a las que se les cofinanció el 28 y 32% respectivamente.

Estas diferencias se explican en parte porque, a pesar de que todos los municipios pueden acceder a los recursos del DRI, "con el propósito de aplicar la política de focalización, compensación y complementariedad, se dará prioridad mediante la asignación de más recursos de cofinanciación, a las zonas que presenten mayores niveles de pobreza y más baja capacidad de inversión." (Reglamento Operativo. p. 24).

No está identificado el origen de la contrapartida municipal pero probablemente en una proporción importante provienen de las transferencias que establece la de Ley 60 del 93. Por lo demás, durante el año de 1995 se presentó una coyuntura favorable para el financiamiento de los gastos de funcionamiento de las unidades con recursos de Ley 60/93 al ser clasificados estos gastos como inversión. Ese hecho pudo propiciar mayores inversiones de los municipios en la UMATA que en otros programas que no podía

clasificar como inversiones.

3. La función de coordinación regional del SINTAP

El artículo 23 del decreto 2379 de 1991 dice que "las Secretarías de Agricultura o los organismos que hagan sus veces en los departamentos, dirigirán y coordinarán en su jurisdicción las acciones del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología" cumpliendo diferentes clases de funciones: administrativas como inscripción y actualización de las UMATA; de orientación a las UMATA sobre programación de la asistencia técnica y seguimiento y evaluación de esa programación; de diagnóstico de necesidades de los municipios en aspectos normativos, técnicos, administrativos, financieros y legales de la Umata y movilización de la asesoría; de coordinación de la programación de recursos para la asistencia técnica municipal; de coordinación para proveer servicios de apoyo para la prestación de la asistencia técnica; hacerle seguimiento a los proyectos de asistencia técnica; y proponerle a las administraciones municipales que introduzcan ajustes al servicio.

Todas las evidencias muestran que, en general, las Secretarías de Agricultura han desarrollado las actividades necesarias para que la fase de fundación de las UMATA se haya realizado a cabalidad y su actividad ha contribuído decisivamente al éxito del proceso.

En efecto, conformaron secciones contituidas por personas dedicadas de tiempo completo a cumplir las funciones de coordinación del SINTAP. Estas secciones disponen de un director que es el coordinador, un grupo de funcionarios que cumplen las veces de delegados o visitadores de campo y personal de apoyo. En departamentos como Antioquia la coordinación está constituída por un equipo central con sede en la capital y trece equipos multidisciplinarios subregionales con sede en cada subregión que tienen como función apoyar las UMATA de su jurisdicción. En el Cauca fué nombrado como Secretario de Agricultura del Departamento un director de UMATA quien ha proporcionado todo el apoyo necesario a la coordinación, pero también se presentan secciones de más poco desarrollo como en el Casanare.

Las principales funciones cumplidas por las coordinaciones regionales del SINTAP durante la fase de fundación fueron las administrativas, de inscripción y actualización de las UMATA, que conllevan un control sobre el cumplimiento de los requisitos legales, y

las de inducción y asesoría a los alcaldes y concejos municipales sobre el carácter obligatorio de su constitución, sus características y las medidas que debe adoptar el municipio para fundarla. Después de la voluntad política de los alcaldes, y al lado del apoyo financiero proporcionado por el DRI, la actividad de apoyo proporcionado por las Secretarías fueron otras determinante del éxito de la fase de constitución.

No obstante esas no han sido las únicas funciones cumplidas por las Secretarías, como coordinadoras SINTAP, con las UMATA. Los resultados del Primer Censo Nacional de UMATA²⁶ son muy elocuentes respecto de la asesoría que reciben las UMATA de la Secretaría de Agricultura: más del 80% de ellas han recibido asesoría en formulación y gestión de proyectos, en el SINTAP y en seguimiento y evaluación; un poco menos, el 70%, han recibido asesoría para sus relaciones con la Unidad Especial de Cofinanciación -UDECO- lo cual es comprensible porque este organismo hace poco tiempo está en funcionamiento y porque las relaciones con él las establecen directamente las Secretarías; la asesoría en el servicio de asistencia técnica es la que menos reciben, justamente porque no todas las Secretarías han tenido experiencia en su prestación. A estas asesorías hay que sumar la actividad de capacitación promovidas independientemente por cada Secretaría o en ejecución de eventos programados nacionalmente.

Algunas Secretarías Departamentales de Agricultura, más allá de sus funciones de dirección y coordinación del SINTAP, realizan otras actividades de apoyo a las UMATA tales como cofinanciar su funcionamiento, dotarlas de oficinas, equipo y material de trabajo, asignar funcionarios que apoyen sus proyectos y también adelantan proyectos de fomento agropecuario en asocio con ellas. Dos terceras partes de los directores consideran entre excelente y buena la calidad de la asesoría dada por la Secretaría a la UMATA y el 29.5% la consideran regular.²⁷

Las visitas realizadas a las Secretarías de Agricultura inducen a pensar que se ha producido en ellas una importante y muy positiva transformación institucional consistente en que tienen funciones precisas que deben realizar regularmente porque afectan resultados, tienen una nueva legitimidad ante otras Secretarías y otras entidades del orden nacional y departamental y tienen una relación permanente con los municipios, que estos consideran positiva. Este es el resultado de la definición precisa de las

²⁶ PBEST Asesores. Caracterización de las Umata...op. cit.

²⁷ IICA. Bernal et al. op. cit. p. 84

competencias entre departamentos y municipios en torno de la prestación del servicio y de la asignación a los primeros de la función concreta de dirección y coordinación del Sistema en su jurisdicción territorial.

4. La transferencia de tecnología

Todo indica que el apoyo del sistema de generación, transferencia de tecnología agropecuaria y capacitación a las UMATA ha sido más débil que los anteriores. Sin embargo, se puede afirmar que ha sido el suficiente para garantizar el éxito de la fase de fundación de las UMATA. Es una situación paradójica tratándose de un servicio de asistencia técnica, pero se explica porque para esa fase el éxito ha dependido en alto grado de la voluntad política del municipio, de la disponibilidad de recursos financieros, del soporte técnico de las Secretarías de Agricultura y, solo en menor grado, de la calidad de la tecnología y de los funcionarios vinculados. No obstante, es claro que para la fase de consolidación del Sistema (y de la UMATA en particular) y para su sostenibilidad de largo plazo, la relevancia y calidad de la tecnología y la excelencia en la prestación del servicio son los factores definitivos del éxito o fracaso.

Las entidades de este subsistema tienen como función proveer a la Umata de su insumo principal, que es la tecnología, con la cual asiste a los productores. Particularmente al ICA se le confió "generar, validar, ajustar y transferir la tecnología agropecuaria a los agentes intermediarios", al Inderena y el Himat "transferir a los usuarios intermediarios (...) la tecnología forestal, piscícola, y de riego que generen, validen y ajusten dentro del Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria" (Decreto 1946 de 1989). Estas funciones se hicieron algo más complejas con el Decreto 2379 de 1991 y se le asignaron también al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura. Con el transcurso del tiempo estas funciones han pasado a otras entidades como producto de las profundas transformaciones ocurridas en la administración pública a raíz de la reforma constitucional. En el caso de la tecnología agropecuaria pasaron a Corpoica y particularmente a los CRECED.

El Primer Censo Nacional preguntó a los directores de UMATA por el tipo de proyectos o actividades que han adelantado con entidades generadoras de tecnología, con los siguientes resultados: algo menos de la mitad de ellas (44.9%) llevan a cabo actividades de ajuste de tecnología con los CRECED; solo una cuarta parte han realizado actividades de diagnóstico tecnológico con este mismo organismo y un 17% lo realizan con otras entidades; 674 UMATA, o dos terceras partes de las constituidas, han recibido por parte

del CRECED capacitación de funcionarios; 435 reconocen haber recibido recomendaciones tecnológicas del CRECED y 285 de otras entidades y, finalmente, 239 están articuladas a sistemas de información tecnológicos existentes o en desarrollo.

Los CRECED que tienen mayores relaciones con las UMATA sobre todo para realizar actividades de ajuste, capacitación y difundir recomendaciones son los de la Costa Atlántica. Los de la Orinoquía y Amazonía tienen pocos contactos excepto para capacitación. (ver cuadro 5 anexo 2)

Por otra parte, funcionarios del ICA afirman que todos los municipios del país recibieron el conjunto de recomendaciones tecnológicas que esa Entidad había generado hasta el momento en que hizo entrega del servicio de asistencia técnica a los municipios. Las visitas de campo permitieron constatar que los CRECED realizaron esa entrega y lo continúan haciendo permanentemente a través de la capacitación, pero algunas UMATA, por razones de su reciente fundación o por los cambios ocurridos en el personal, no las poseen.

Hay información que indica que las relaciones de las UMATA con los CRECED se multiplicaron en el transcurso del año 95. En efecto, información de campo recogida en el mes de Marzo de 1995 encontró que "sólo alrededor de un tercio de ellas (las UMATA) recibe apoyo del CRECED"²⁸. El censo realizado entre Noviembre de 1995 y Enero de 1996 ya encontró avances significativos en este apoyo y los estudios de caso lo pudieron constatar porque en el transcurso de ese año se multiplicaron las relaciones de los CRECED, y de CORPOICA en general, con las UMATA. En efecto, la programación de la investigación para los próximos años se realizó empleando una metodología de momentos, el primero de los cuales consistió en captar la demanda originada en los usuarios finales como en los usuarios intermediarios, parte de los cuales son las Umata. Durante el mismo año fueron realizados diagnósticos de las necesidades de capacitación de los usuarios intermediarios de la tecnología en las regionales de Corpoica, que significaron contactos con todas las UMATA, finalmente, la puesta en marcha del PRONATTA cuyos criterios de elegibilidad de proyectos privilegian aquellos "que favorezcan el desarrollo tecnológico agropecuario y la prestación del servicio de asistencia técnica" (SINTAP-PRONATTA, Manual Operativo, p. 31), pudieron haber

²⁸ Bernal, Fernando. *Las Reformas Sectoriales: el Papel del Gobierno Local, de la Estructura Política y de los Productores Rurales. Resumen Ejecutivo.* Mimeo.

favorecido estos contactos.

El Censo también encontró que las UMATA demandan activamente apoyo tecnológico de varias entidades y agentes vinculados directa o indirectamente al Sistema en el siguiente orden de importancia por su cobertura: el ICA (69.5%) Secretarías de Agricultura, los Creced u otras instancias de Corpoica (58.3%), sus propios colegas, las Universidades (32.1%) - especialmente aquellas próximas a zonas de producción -, las Corporaciones Regionales (30.2%), firmas privadas y otras, entre las cuales se destacan el SENA y los gremios de la producción.

B. Las debilidades del sistema de soporte: factor de fracaso

No obstante haber constituido un factor de éxito en la fase de implantación, para la fase de consolidación de las Umata el bajo grado de desarrollo del sistema de apoyo y sus desarticulaciones constituyen un factor de fracaso.

1. La función de dirección y coordinación nacional del Sistema

A pesar de los esfuerzos realizados por la Unidad Coordinadora del SINTAP en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los innegables logros alcanzados alrededor de la promoción y divulgación del Sistema, una de las afirmaciones más comunes que se escucharon durante el desarrollo de esta investigación, especialmente en los niveles departamentales, se refirió a la sensación de que hay ausencia de una dirección y coordinación nacional del SINTAP fuerte y consolidada, que cuente con un plan de desarrollo bien definido para el fortalecimiento institucional de todo el Sistema.

El Decreto 1946 de 1989 le asignó al Ministerio de Agricultura, por intermedio de la Dirección General de Producción (Subdirección de Transferencia de Tecnología) la función de asegurar la debida coordinación entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal para la transferencia y aplicación de las tecnologías agrarias, y al ICA la de ser el ejecutor de la política agropecuaria del Gobierno para el desarrollo tecnológico. También integró el Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología fijándole las funciones de: asesorar al Ministerio en políticas de transferencia de tecnología y asistencia técnica, procurar una adecuada coordinación del Sistema, conceptuar sobre proyectos reglamentarios del Sistema y del servicio, recomendar la

adopción de medidas para lograr la eficiencia en el funcionamiento del Sistema y el servicio, emitir concepto previo sobre planes y programas de transferencia, capacitación a profesionales y técnicos y lineamientos metodológicos generales. Estableció también una Comisión Técnica del Consejo encargada de prestar apoyo a la Dirección General de Producción-Subdirección de Transferencia de Tecnología en todos los aspectos relacionados con la coordinación y funcionamiento del Sistema.

El Decreto 2379 de 1991 amplió la composición de la Comisión Técnica y la encargó también de complementar la coordinación en todos los aspectos relacionados con la transferencia de tecnología y el servicio de asistencia técnica. En otras palabras la convirtió en el organismo de coordinación práctica.

La Resolución 429 de Junio 25 de 1993 creó el Consejo Directivo del Programa Nacional de Transferencia de Tecnología - PRONATTA integrado al más alto nivel y la Unidad Especial de Dirección y Coordinación, para dotar este programa de organismos de dirección de políticas generales y dirección ejecutiva.

Pero la Resolución 476 de Agosto 4 de 1994 del Ministerio de Agricultura, produjo un viraje muy pronunciado. Pasó la dirección del PRONATTA del Viceministerio al Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, de tal modo que el Comité Directivo del PRONATTA quedó integrado por el Viceministro de Desarrollo Rural Campesino, el Gerente General del ICA, el Director General del DRI y el Jefe de la UDA de Planeación Nacional. Pero la modificación más importante consistió en cambiar las funciones de la Unidad Especial de Coordinación del PRONATTA, asignándole también las de **dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación del SINTAP**, coordinar la formulación de políticas generales de investigación y transferencia de tecnología, asesorar al Ministro en la definición de políticas de asistencia técnica y servir de interlocutora a la banca multilateral. Se mantuvo bajo responsabilidad de esta Unidad la administración, evaluación, seguimiento, capacitación y promoción del PRONATTA. Esta reforma, de hecho, significaba trasladarle parte significativa de las funciones del Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología y su Dirección Técnica a la Unidad Especial de Coordinación.

La Resolución 812 de Diciembre 19 de 1994, adoptada cuatro meses después que la anterior, modificó las funciones y la composición del Comité Directivo del PRONATTA y pasó su presidencia al Viceministerio de Coordinación de Políticas y redefinió las

funciones de la Unidad de Coordinación del PRONATTA eliminándole las de dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación del SINTAP y reduciéndole las funciones respecto del SINTAP únicamente a recomendar al Comité Directivo las políticas para su promoción y calificación, establecer un sistema de información para el mismo, apoyar a las entidades interesadas para promover la participación de las comunidades en los mecanismos de concertación a nivel municipal, apoyar a las secretarías de agricultura departamentales en el manejo reglamentario y operativo de las UMATA y coordinar el proceso de capacitación en los aspectos necesarios para el buen funcionamiento del SINTAP.

Lo anterior evidencia la falta de unidad de criterio en los organismos directivos del Ministerio de Agricultura sobre sus propias funciones respecto del SINTAP. Ello ha generado la impresión entre muchos funcionarios de entidades participantes en el Sistema, tanto a nivel regional como nacional, de que hay mucha improvisación y confusión en el Ministerio que le erosionan su capacidad para dirigir y orientar el eficientemente el Sistema.

Pero, además, también existe incertidumbre sobre algunos elementos centrales de la política a mediano y largo plazo para la consolidación del Sistema. Tal es el caso sobre el origen y magnitud de los recursos del Gobierno central con los cuales se apoyarán y complementarán los esfuerzos regionales y locales para la prestación del servicio; los criterios de focalización para distribuir esos recursos, tanto entre regiones como entre actividades y modelos de UMATA; la magnitud y utilización de los subsidios que deben usarse dentro del Sistema para asegurar que produzcan efectos benéficos y no contraproducentes; la recuperación de costos de algunos de ellos (cobro de servicios o tarifas por la prestación del servicio), son, quizás, los que más mencionan por parte de analistas en las regiones. Y ello es así, por cuanto la capacidad de ingerencia del Gobierno central (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) en estos temas sigue siendo, de lejos, la que mayor peso tiene para definirlos. Debe mencionarse, sin embargo, que el proceso de descentralización ha propiciado que algunos gobiernos departamentales e, incluso, algunos municipales hayan empezado a intervenir en estos aspectos con mayor o menor fuerza.

En la fase de consolidación del Sistema es indispensable, por lo tanto, contar con una dirección nacional general y ejecutiva que sea simple, claramente definida, fuerte e inteligente que haga énfasis en la orientación más que en la intervención, buscando

fortalecer el sistema de apoyo que necesitan miles de extensionistas que prestan el servicio a los pequeños productores. En este sentido, la tarea más urgente es la de clarificar la estructura, funciones y competencias de los diferentes actores del Sistema para que los niveles regionales adquieran mayor autonomía y responsabilidad frente al mismo, así como fortalecer los vínculos con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria. En segundo lugar, en función de las nuevas orientaciones de política del Sistema para esta fase de consolidación, es necesario asegurar que las estrategias conceptuales y operativas entre los diferentes programas y entidades nacionales que actúan en el Sistema -especialmente entre el PRONATTA y el Fondo DRI- sean complementarias y armónicas entre sí.

2. La función de coordinación regional del Sistema.

a. La Comisión Seccional de Asistencia Técnica

El Decreto 2379 de 1991 estableció que los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario debían tener una Comisión Seccional de Asistencia Técnica "encargada de prestar apoyo a las Secretarías de Agricultura departamentales en todos los aspectos relacionados con la coordinación y el funcionamiento" del SINTAP (art. 33), presidido por el Secretario de Agricultura e integrada por los gerentes de las entidades del sector agropecuario y por representantes de la banca y de los gremios del sector.

Dicha comisión fué concebida como el mecanismo de coordinación interinstitucional práctico de la marcha del Sistema, pues debe reunirse mensualmente, recibir informes de planes y actividades y tomar decisiones sobre la marcha.

No obstante su importancia y su papel de coordinación de la actividad en ninguno de los departamentos visitados se encontró a la Comisión realizando activamente las funciones asignadas. En algunos está funcionando una Comisión simplificada en la cual participan representantes de las tres o cuatro entidades que realizan trabajo permanente con el SINTAP, a saber, las coordinaciones SINTAP -Secretarías de Agricultura-, un delegado de Corpoica -que suele ser el subgerente regional de transferencia de tecnología-, un delegado del SENA y, eventualmente, alguna universidad y/o gremio. En otros departamentos no funciona la Comisión, o está inactiva, y la coordinación se realiza mediante relaciones bilaterales de la coordinación SINTAP con cada entidad.

Existe consenso en las regiones en torno a que la Comisión está mal diseñada en el Decreto 2379 de 1991 porque es muy grande, lo que dificulta su operatividad y algunas entidades han desaparecido o cambiado sus funciones. En algunas partes la presidencia de la misma por parte del Secretario de Agricultura constituye un problema, cuando para éste, el SINTAP no constituye una prioridad política para su gestión.

No obstante, también es cierto que el espíritu de la Comisión es el de hacer del SINTAP un sistema multiinstitucional y abierto con amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, que garantice un amplio apoyo al proyecto de transformación del campo, y en este sentido, conviene explorar la manera de rescatar esa posibilidad.

b. La coordinación SINTAP

Aparte de los problemas del diseño de la Comisión, su funcionamiento insatisfactorio muestra que existen dificultades de coordinación interinstitucional que afectan el funcionamiento adecuado del sistema de apoyo regional a las UMATA y que son competencia de la coordinación SINTAP ejercida por la Secretaría de Agricultura.

Se pudieron identificar en algunos departamentos deficiencias en el liderazgo por parte de la Unidad de Coordinación SINTAP. La Coordinación ha sido entendida como un cargo desde el cual se coordina un equipo que está al frente de las funciones relacionadas con el apoyo y control de las UMATA, pero se ha menospreciado la función de dirección y coordinación de un sistema interinstitucional. No fué posible identificar con claridad cual de los siguientes factores es más determinante en esta situación: la falta de liderazgo y proyección del coordinador, el rango que tiene la oficina en la estructura de las Secretarías, la falta de apoyo del Secretario, u otros factores. El hecho concreto es que las Unidades de Coordinación SINTAP departamentales, con algunas excepciones, se han posicionado bastante bien por el apoyo dado al montaje y creación de las UMATA y, más recientemente, por la capacitación en gestión de los funcionarios de las UMATA, pero no han logrado destacarse por las labores de control y seguimiento, que muchas veces se confunde con una labor de fiscalización y no de acompañamiento, orientación y coordinación, tal como está concebida.

En efecto, la función reglamentaria de las coordinaciones respecto de la inscripción y actualización de las UMATA es, probablemente, la que mejor se ha cumplido. Las actividades de control a veces no pueden ser cumplidas cabalmente cuando el Fondo DRI

realiza desembolsos y financia UMATA que han sido impugnadas por la coordinación por no cumplir requisitos fundamentales. Se pueden identificar excesos de celo reglamentarista en algunas de ellas. Para ilustrar esta tendencia, se puede mencionar el caso del departamento de Córdoba en donde la Unidad de Coordinación SINTAP exige a todas las UMATA, sin discriminación alguna, contar con un agrónomo y un veterinario cuando la mayor parte de ellas no tienen ni siquiera escritorios suficientes para los funcionarios y tampoco equipo de transporte. No parece tener sentido la práctica de endurecer las disposiciones de tipo policivo e impositivo.

La función de contribuir a reglamentar la Unidad Agrícola Familiar -UAF- y la inscripción de beneficiarios, está menos desarrollada. No parecen ser problemas de competencia exclusiva de las Secretarías, pero tienen que ver con la focalización del servicio de asistencia técnica a los pequeños productores, un tema crucial para lograr una expansión ordenada del servicio. Sobre él se volverá en la próxima sección.

La función de orientación de la UMATA para la programación de la asistencia técnica agropecuaria es una actividad que se cumple de manera rutinaria a partir de formatos predefinidos por el Fondo DRI. No obstante, hay dudas razonables acerca de la calidad de los proyectos de asistencia técnica que están presentando las UMATA en cuanto a su capacidad para recoger la realidad local. Ha habido capacitación para mejorar la formulación de proyectos y está en marcha un programa para mejorar la capacidad de diagnóstico y formulación, por parte del SINTAP nacional. Pero la principal debilidad en esta función de las coordinaciones departamentales parece ubicarse en su limitada capacidad para movilizar el apoyo institucional para la ejecución de los proyectos. Esta capacidad implica un gran conocimiento de todos los recursos disponibles en el Departamento, públicos y privados, científicos y técnicos, humanos y físicos, para movilizarlos en apoyo de las UMATA. Parte de la articulación entre la generación de tecnología en muy diferentes campos como desarrollo empresarial, planificación de empresas agropecuarias, inteligencia de mercados, desarrollo agroindustrial, -y su transferencia a las UMATA- radica en esta función de enlace entre demanda local y la oferta regional y nacional. La pobre composición de las Comisiones Seccionales de Asistencia Técnica es un indicador del débil liderazgo de las Coordinaciones SINTAP en los departamentos.

Las coordinaciones SINTAP, a pesar de destinar la mayor parte de su atención a la asesoría a los municipios sobre aspectos normativos, técnicos, administrativos,

financieros y legales respecto de la prestación del servicio, en general no poseen metodologías para detectar estas necesidades de los municipios y darles un tratamiento sistemático. Al respecto, la combinación de funciones de asesoría y de control puede llegar a ser problemática hasta tal punto que se impone la segunda sobre la primera y se obligue a los municipios a tomar decisiones que en lugar de contribuir a la resolución de sus problemas con la UMATA se los agrave. Es el caso extremo de establecer condiciones obligatorias a municipios pobres como los de la Costa Atlántica, superiores a los de la UMATA básica, como ya se mencionó.

Por esta vía pueden desarrollarse modelos de coordinaciones SINTAP "burocráticas", que concentran su actividad en atiborrar de exigencias a las administraciones municipales y reducen a un segundo plano su función de asesoría.

Solamente en muy pocos casos se encontró que entre las actividades desarrolladas por las coordinaciones se halla la de coordinar la programación de recursos para la asistencia técnica municipal. La únicas actividades que realiza al respecto son las de tramitar los proyectos ante la UDECO y promover la inclusión de los gastos de la UMATA en los presupuestos municipales .

De modo general, la función más deficiente entre las cumplidas por las Coordinaciones SINTAP regionales es la de seguimiento y evaluación de los proyectos y, en general, de la marcha de las UMATA como un todo. Algunas realizan actividades de seguimiento establecidas muy recientemente, tal vez sesgadas hacia la parte administrativa y de ejecución del proyecto de asistencia técnica, pero descuidan otras áreas como la calidad del servicio que prestan, las relaciones con los usuarios y la orientación general del servicio.

Además, no poseen verdaderos sistemas de seguimiento y evaluación. Algunas de las actividades de seguimiento encontradas son puntuales pero no se sistematizan ni se construyen con ellas indicadores que sirvan de apoyo a la gestión de la coordinación y de base para la evaluación. Esta deficiencia naturalmente afecta el cabal cumplimiento de la función de proponer a las administraciones municipales medidas para que el servicio de asistencia técnica a pequeños productores se preste de manera eficiente.

Es probable que el Fondo DRI haya propiciado la carencia de sistemas de seguimiento y evaluación por la vía de financiar proyectos de fortalecimiento institucional de las

Secretarías de Agricultura sin que tengan formulado un proyecto de seguimiento y evaluación en sentido estricto. (Reglamento Operativo p. 75 y ss.)

Finalmente, se han identificado también en las Secretarías problemas de manejo poco transparente de los recursos destinados a la coordinación del SINTAP que afectan su funcionamiento. En algunos departamentos hay mala dotación de equipo de transporte y otros recursos necesarios para realizar las funciones asignadas.

Sin duda, en todas estas deficiencias está influyendo el nuevo escenario creado por la descentralización y la reforma institucional: casi todas las entidades sufrieron reformas profundas durante la anterior administración (1990-1994), aún están asimilando el proceso de ajuste y falta por definir asuntos esenciales de su misión y sus funciones; esto es particularmente cierto para los departamentos que aún no asimilan sus nuevas competencias y siguen actuando como "tramitadores" del nivel nacional. La propia elección popular de los gobernadores, y el fraccionamiento de las fuerzas políticas regionales, han exacerbado la politización de los departamentos, agudizando las prevenciones existentes entre las entidades técnicas nacionales respecto de ser dirigidas y coordinadas por las Secretarías de Agricultura.

También se escuchan observaciones entre funcionarios vinculados al Sistema sobre el bajo nivel de formación de los profesionales de las Secretarías (SINTAP) relativo al ejercicio de funciones de dirección, coordinación y asesoría de un sistema de transferencia de tecnología agropecuaria. En efecto, es bastante probable que a las entidades regionales y particularmente del sector público central accedan funcionarios cuyos niveles de remuneración son significativamente inferiores a los de entidades nacionales descentralizadas, y que, en consecuencia corresponden a niveles menores de calificación. Pero también es cierto que no todas las secretarías departamentales de agricultura tienen tradición en la prestación del servicio de extensión y, en general, de transferencia de tecnología.

Como la Secretaría de Agricultura es una instancia crítica (uno de los eslabones débiles de la cadena) dentro del Sistema, estas debilidades constituyen una amenaza para garantizar la sostenibilidad de largo plazo del Sistema.

3. La función de generación y transferencia de tecnología

“Los componentes del PRONATTA buscan contribuir a que las demandas por desarrollo tecnológico se originen en el nivel local y reflejen las prioridades de la región. Igualmente a garantizar que se transfiera tecnología de buena calidad, generada y acondicionada con criterios de sostenibilidad, equidad y competitividad”

La poca disponibilidad de un acervo tecnológico, y la poca pertinencia u obsolescencia del mismo constituyen un factor de fracaso para las UMATA en la fase de consolidación, pero sobre todo para que el sistema sea sostenible en el largo plazo. Esta disponibilidad y relevancia está determinada por factores institucionales así como por la propia calidad y pertinencia de la tecnología agropecuaria que se genera.

a. Los aspectos institucionales

Se presentan serios problemas de capital humano para la conformación de las instituciones de un sistema nacional de extensión agropecuaria para pequeños productores.

Por una parte, los programas de disciplinas agropecuarias de las universidades colombianas tienen un sesgo en la formación de sus profesionales hacia la prestación de servicios de asistencia técnica privada, cuyas características son muy distintas a las requeridas para un servicio de extensión a pequeños productores, como el requerido por las UMATA, además tienen poca o ninguna formación en temas tales sobre la teoría de la economía campesina y el desarrollo rural. Hacia el futuro puede esperarse que la formación de este servicio genere una demanda tal que reoriente la oferta curricular de las instituciones de educación superior. De hecho la Universidad Nacional de Colombia, por ejemplo, anuncia cambios de orientación en la formación de sus profesionales del ramo, y otras entidades de capacitación - como el SENA- están en proceso de montaje de programas de formación de técnicos en desarrollo rural.

Por otra parte, el proceso de reorganización de las instituciones de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, han originado una ruptura de la cadena de transmisión del saber generado en o adaptado para las condiciones del país, en aspectos cruciales como las metodologías de transferencia de tecnología en particular para pequeños productores inscritas en programas de desarrollo rural. Esta ruptura de la cadena, ha privado parcialmente a las UMATA de disponer de toda la experiencia acumulada por el ICA - como la principal escuela de extensión y transferencia del país -

en el transcurso de las tres últimas décadas.

No cabe duda que el proceso de reorganización del Sistema de generación de tecnología, que lleva ocho años, introdujo trastornos en todo el SINTAP. En éste lapso se formaron los Creced, primero como entidades de servicio y luego como instancias de investigación con el objetivo de servir de articulación, la principal, entre los Centros de Investigación del ICA - luego CORPOICA - y los usuarios de la tecnología, tanto productores como usuarios intermediarios.

Estos CRECED nunca pudieron consolidarse ni consolidar sólidas relaciones con los propios Centros de Investigación -CI- ni con las UMATA, según algunos analistas, debido a fallas en las metodologías de trabajo participativas sustentadas en convenios interinstitucionales. El hecho es que se debilitaron para fortalecer los CI y se les dificultó su operación porque con pocos profesionales debieron asumir funciones de investigación, ajuste de tecnología, capacitación de usuarios intermediarios y administración, tornándose tan poco viables que están en proceso de reabsorción por los CI.

Para otros analistas el problema es más complejo. Un diagnóstico reciente, que no discrimina las sucesivas fases que atravesaron, afirma que "la incapacidad del Creced para mostrar su impacto estuvo relacionada con la imposibilidad de hacer operativo el marco conceptual:

- no hubo voluntad política para dar la autonomía necesaria
- la creación casi simultánea de la subgerencia de transferencia de tecnología profundizó aún más la división de funciones con la subgerencia de investigación
- el Comité Consultivo no tuvo poder de decisión y se hizo inoperante
- no se propició la evolución de una cultura para la aplicación del enfoque de sistemas y no se capacitó para la investigación en fincas
- no hubo credibilidad suficiente para liderar la articulación institucional
- no hubo estímulo para la ubicación de profesionales calificados en áreas marginales
- no hubo asignación de recursos en función del concurso o del impacto"²⁹

²⁹ Rivera, Bernardo. Una propuesta para la investigación local en Corpoica. Enero de 1996. p. 5-6, fotocopia.

En medio de la crisis que envolvió la transformación institucional, el éxito del CRECED en el cumplimiento de su función de transferencia de tecnología y capacitación de las UMATA, se asoció con la capacidad de liderazgo del personal dirigente y con la capacidad institucional de cada uno. (Ver entrevistas anexas). Estos factores podrían explicar los diferentes grados de relación entre los CRECED y las UMATA (ver cuadro 5 anexo). No obstante, hasta finales de 1994 y principios de 1995 predominó en los CRECED y en todo Corpoica un diagnóstico pesimista sobre las posibilidades de éxito de las UMATA, asociado con la inestabilidad de sus funcionarios y con su propia necesidad interna de darle una utilización más eficiente a los recursos.

b. La calidad de la tecnología

Las entrevistas con los directores y el personal de las UMATA permitieron detectar, en líneas muy gruesas, las principales carencias en materia de oferta tecnológica. Hay fuertes vacíos de oferta sobre aspectos en los cuales la ley exige a las UMATA intervenir, tales como planificación de explotaciones agropecuarias de pequeña escala y, obviamente, administración empresarial de las mismas, lo que incluye definición de estrategias de competitividad, de desarrollo empresarial de grupos de productores, de procesos agroindustriales. Es también prácticamente inexistente la oferta en tecnologías orgánicas de producción agropecuaria.

Es limitada la oferta en tecnologías de manejo postcosecha de productos y en procesos de comercialización, así como la información sobre mercados. No hay todavía un bagaje tecnológico para especies y sistemas alternativos

El trabajo de investigación sobre problemas tecnológicos para la Orinoquía y la Amazonía son débiles - menos en la primera que en la segunda - como puede deducirse de la poca relación de los CRECED con las UMATA de esta regiones, excepto en actividades de capacitación.

La tecnología que llega a las UMATA está empezando a responder al criterio de sostenibilidad, pero, en general, se trabaja con los mismas orientaciones tecnológicas de la década anterior, aunque las recomendaciones que actualizan los "paquetes" están incorporando este criterio. Es más marcada la ausencia del criterio de competitividad (por costos o por diferenciación de producto) en las orientaciones tecnológicas, probablemente porque hay pocos estudios que identifiquen claramente el origen de estos problemas y

las estrategias adecuadas para enfrentarlos en el área de la producción.

También se presentan problemas en la transferencia de la tecnología entendida como su adecuación a condiciones del mercado. Los casos de las nuevas variedades de yuca, ñame y arroz que se están fomentando para la rivera occidental del río Magdalena en la Costa Atlántica, que parecen no ajustarse completamente a las condiciones de los productores, son los más destacados. Según informaciones obtenidas en las UMATA de los municipios de Ciénaga de Oro y San Andrés de Sotavento la nueva variedad de yuca costeña no permita ser cosechada para consumo en fresco después del octavo mes del ciclo vegetativo porque "tiene un sabor amargo después de que se pasa de ocho meses", la variedad de ñame seda "no la consume el productor porque sabe a hormiga". La variedad de arroz es de porte pequeño y molesta al productor porque se debe agachar mucho para manejarla, se desgrana cuando se recolecta y se parte cuando se pila.³⁰

En términos muy generales, puede afirmarse que una de las mayores debilidades de las orientaciones tecnológicas es su falta de ajuste socioeconómico, pues son muchas las observaciones que se hacen sobre la imposibilidad que tienen los productores de adoptarlas porque no poseen los recursos para hacerlo. Podrían interpretarse estos reclamos como la ausencia o debilidad del criterio de equidad, por cuanto no se producen recomendaciones para una categoría de productores de menores recursos productivos y débil orientación hacia el mercado. En fin, la tecnología adolece de una mayor orientación al cliente.

³⁰ Entrevistas con directores y funcionarios de las UMATA de Ciénaga de Oro y San Andrés de Sotavento. Noviembre de 1995. Hay cinta magnetofónica y transcripción en diskette y papel.

IV. FACTORES DE EXITO Y FRACASO INTERNOS A LA UMATA

El principal factor interno de éxito de la UMATA como agencia prestadora de un servicio público, es su grado de orientación al cliente para satisfacer sus demandas con un servicio de alta calidad y el principal factor de fracaso es que trabaje para propósitos distintos a la satisfacción de las necesidades del cliente.

Con este enfoque, se evaluaron los materiales obtenidos en el trabajo de campo desde tres aspectos principales: el grado de orientación hacia el cliente que poseen las UMATA, la calidad de la tecnología que entregan al cliente y la calidad del servicio que prestan.

A. La orientación de la UMATA hacia el cliente

1. La capacidad de la UMATA para articular componentes

Quedó establecido que el diseño del servicio de asistencia técnica a los pequeños productores es orientado al cliente porque no se limita a la entrega de la tecnología al usuario final sino que debe propiciar las condiciones para que él realice una innovación tecnológica tal que se traduzca en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Para el efecto debe brindarle asesoría en la selección de los renglones productivos en función de las condiciones concretas del productor y del mercado, asesorarlo sobre la planificación de la producción, ofrecerle alternativas tecnológicas, apoyar la identificación de oportunidades de mercado, entre otras (Decreto 2379 de 1991).

A la luz de este diseño, la principal condición de éxito de la UMATA es su capacidad para articular los diferentes componentes que incluye el servicio de asistencia técnica para hacer posible la innovación tecnológica por parte del productor.

El modelo predominante de UMATA que se ha fundado en Colombia es la que describe el Decreto y las más exitosas son las que poseen mayor capacidad para coordinar la prestación, o prestar directamente los diferentes servicios que integran el sistema de soporte a la producción.

El principal servicio no estrictamente productivo en el que intervienen es el de la

comercialización de productos agropecuarios. Las acciones que realizan comprenden gestión de proyectos de inversión en infraestructura de comercialización del tipo de centros de acopio, promoción y/o apoyo a la formación de organizaciones o empresas comerciales, inversiones directas en ellas y apoyo técnico con estudios de mercadeo que realizan sus funcionarios o contratan, gestión con empresas comerciales para su vinculación a proyectos de fomento de la producción y adopción de una orientación de mercado en el diseño y ejecución de proyectos productivos. Se encontró que algunas UMATA hacen más énfasis que otras en la relación con el mercado, probablemente asociado con el grado de influencia de estas relaciones en la localidad, las necesidades de los productores y la experiencia previa de la UMATA.

Casi todas las UMATA, más o menos exitosas, realizan alguna actividad dirigida a proveer servicio de crédito para sus usuarios bajo diversas modalidades: prestan directamente el servicio a partir de fondos del municipio, o son anfitrionas de entidades de crédito que despachan desde la oficina de la UMATA y esta selecciona los usuarios, planifica los créditos y hace control de inversiones; o realizan acuerdos con la Caja Agraria para hacer planificación y control de inversiones o que solamente realizan gestión ante las entidades de crédito para que atiendan a los productores. Se presenta una pronunciada tendencia a que las UMATA tengan entre sus actividades un proyecto de crédito supervisado con recursos de diferentes prestamistas.

Otra actividad es el servicio de capacitación dirigida hacia aspectos estrictamente productivos y otros aspectos a los productores, usuarios directos o indirectos, de la asistencia técnica. Un tipo de UMATA exitosas ponen mucho énfasis en este servicio que prestan directamente o promueven y concertan con otras entidades como el SENA, gremios y establecimientos educativos de la localidad. Es notable también la actividad que adelantan directa o indirectamente (a través de las oficinas o secretarías de desarrollo comunitario de los municipios) para promover la organización de los productores en grupos para emprender proyectos productivos y en asociaciones comercializadoras. Las Unidades demandan apoyo especializado para mejorar su capacidad de trabajar con comunidades organizadas o transferir tecnología de organización a las comunidades. UMATA muy exitosas gestionaron activamente la constitución de organismos de participación comunitaria, tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, porque desean contar con el apoyo, la participación y la veeduría de la sociedad.

Otros tipos de servicio que promueven y/o gestionan para sus usuarios son proyectos de

riego, programas o proyectos de reforma agraria, proyectos de educación y protección de los recursos naturales, realización de proyectos de investigación o ajuste de tecnología en su jurisdicción y apoyo a establecimientos educativos agropecuarios para capacitar a la juventud.

Las UMATA más capaces de articular acciones diferentes deben realizar una intensa actividad de coordinación interinstitucional con entidades de diferentes niveles territoriales, y ganar mucho apoyo de las autoridades y de la sociedad del municipio. La capacidad de liderazgo del director de la Umata es un factor muy importante de éxito en el cumplimiento de esta función coordinadora. Esa actividad bien realizada libera de prestar directamente servicios que competen a otros organismos.

Los estudios de caso permiten clasificar las Umata a partir de su capacidad para ofrecer un servicio de asistencia técnica integral en tres modelos básicos:

- a. En la mayoría predomina la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria integral de que habla el decreto 2379, con grados muy diferentes de articulación de componentes.
- b. Otras tienen como actividad prioritaria programas y proyectos de asistencia social para aliviar condiciones de pobreza.
- c. Unas terceras funcionan como oficina más de la administración municipal y su actividad predominante es realizar trámites oficiales que otras entidades exigen a los productores, otras actividades urbanas de ornato y capacitación y se vincula a campañas sanitarias.

En los estudios de caso se encontró que los dos últimos modelos presentan algún grado de insatisfacción de los usuarios.

Por ello puede afirmarse que la falta de integralidad en el servicio, así como un grado de atomización de las actividades o la definición de otras prioridades que resten importancia a la prestación del servicio de asistencia técnica, constituyen factores de fracaso.

En términos generales, es notable la ausencia de algunas actividades de asesoría que son estratégicas para el éxito de la innovación: selección del tipo de actividades

productivas adecuadas a las condiciones del mercado y del usuario, planificación de la producción y gestión empresarial de las fincas. Son excepcionales las actividades de capacitación o asesoría en manejo empresarial de las fincas y aún las actividades de comercialización, a pesar de haber aumentado su importancia, siguen siendo débiles respecto de las que se realizan para promover la producción.

Pero también tienen riesgos de fracaso aquellas que por diferentes factores realizan todos los encargos que reciben de las autoridades del municipio. El espectro de funciones que cumplen es tan amplio que corren el riesgo de desviarse de su actividad principal. En efecto, están asumiendo funciones que corresponden a otros sectores, entre ellos el del medio ambiente, el ornato municipal, el sector salud (saneamiento básico) y otras actividades exclusivamente asistenciales; y en el mismo sector agropecuario se han convertido en agencias locales de otras entidades que les transfieren las tareas que ellas deben desarrollar en el municipio. Hay UMATA verdaderamente atiborradas de actividades distintas a la prestación del servicio de asistencia técnica y preocupadas porque estas cargas debilitan su misión.

Se presenta un riesgo serio de inversión de papeles puesto que varias entidades de diferentes niveles territoriales, entre ellas algunas administraciones municipales, pretenden convertirse en la clientela principal de esas unidades cuando sus clientes deben ser los pequeños productores.

La propia tendencia a llevar a cabo proyectos de crédito supervisado que se asume como gancho para aproximarse y establecer contacto con el productor puede constituir un riesgo porque, por una parte, identifica dos servicios que requieren independencia para que los fracasos del uno no afecten el otro, como lo mostró toda la experiencia del DRI antes de 1986, y por otra parte, los proyectos de crédito supervisado se asocian con la atención individual que encarece el servicio de asistencia técnica.

Debe esperarse que la conformación de la Consejos Municipales de Desarrollo Rural pueda liberar a las UMATA de la realización de tareas distintas a las necesarias para cumplir su misión.

2. La capacidad de la UMATA para conocer sus clientes

La orientación al cliente también está relacionada con la capacidad que tiene la

agencia prestadora de servicios para identificar y clasificar a sus clientes y, en función de ello, para ofrecerles servicios diferenciados según las necesidades del usuario y las posibilidades que que dispone la agencia.

En medio de una deficiencia generalizada en la información que permite identificar y caracterizar a los usuarios del servicio, las UMATA más exitosas se caracterizan por poseer una mejor información, tener métodos de diagnóstico de necesidades y demandas y poseer mayor capacidad que otras para establecer un amplio menú de modalidades de prestación del servicio que se adecúan a cada categoría de usuarios. También muestran capacidad de tener una cobertura muy amplia respecto de la demanda, atendiendo simultáneamente muchos tipos de clientes sin abandonar la población prioritaria. Las menos exitosas, o han seleccionado a clientes distintos a los pequeños productores, o no han seleccionado sus clientes sino que atienden solamente a los ocasionales.

En efecto, se encontraron UMATA que a algunos usuarios les ofrecen un paquete integral, si lo requieren, a otros un servicio de comercialización, a otros solución de problemas tecnológicos, a otros apoyo para gestión de proyectos, a otros proyectos de asistencia social o de crédito. Trabajan con los asilos, las escuelas, la población urbana. Las más exitosas realizan todas esas actividades sin perder su misión.

No obstante los esfuerzos realizados por ellas, hay que reconocer deficiencias en los instrumentos que el SINTAP tiene establecidos para identificar y clasificar a los usuarios, así como en la metodología de aplicación.

En primer lugar, la metodología de la Unidad Agrícola Familiar UAF para definir a los pequeños productores utiliza como unidad de cálculo de los ingresos netos el renglón productivo, y no el sistema de producción o la finca. Parte de la base de la unidad de producción individual o familiar, que no existe en las comunidades indígenas de diferentes partes del territorio nacional ni en las comunidades negras del litoral pacífico. En el proceso de aplicación de la metodología también se presentan dificultades, como la inclusión de todos los predios rurales del municipio sin diferenciar el uso de la tierra y el origen de los ingresos del propietario.

Más allá de los problemas metodológicos, y a pesar que las normas dan pautas para establecer diferentes categorías de usuarios y condiciones de prestación del servicio, una característica común a todas las UMATA visitadas es que el servicio no está focalizado,

entendiendo por ello aquel servicio que identifica con precisión sus usuarios y aplica los subsidios a la población que más los necesita. Vale la pena presentar algunos casos relevantes.

Las UMATA de Antioquia constituyen un caso particular porque por tradición la Secretaría de Agricultura ha prestado servicio de asistencia técnica a todos los productores rurales. En las áreas DRI donde celebró convenios con el Fondo para prestar el servicio de extensión privilegiaba a los pequeños, sin dejar de atender a los medianos. Cuando la Secretaría se convirtió en entidad operadora de las UMATA no cambió su criterio y, en consecuencia, las que operan atienden a los pequeños y medianos productores, incluyendo un espectro muy amplio de productores en esta categoría. En esas condiciones el servicio no está focalizado y parte de los recursos públicos se orientan a una población con capacidad de pago.

En municipios de la Costa Atlántica, caracterizados por alta incidencia de pobreza rural, se encontró que los usuarios prioritarios son jornaleros e indígenas sin tierra con quienes las UMATA realizan actividades de seguridad alimentaria y asistenciales con base en proyectos de autoconsumo. Los pequeños productores agropecuarios, o no reciben el servicio, o si lo reciben es en forma deficiente. Los recursos se están focalizando, pero en sectores de la población que bien podrían deben ser objeto de otros programas del Estado. Esto podría explicar la insatisfacción de los usuarios que no reciben el servicio al que supuestamente tienen derecho.

En el municipio de Espinal la UMATA concentra su actividad en atender individualmente a pequeños y medianos cultivadores de cultivos de algodón y sorgo. En rigor muchos de ellos no deberían tener acceso al servicio gratuito, pero han empleado mecanismos como los de subdividir el cultivo en varios lotes pequeños para "legalizar" el tamaño de cultivos atendidos.

Estos problemas son atribuibles a las UMATA solo parcialmente, porque también competen a todo el SINTAP y en especial al nivel nacional. Aunque el sistema general está diseñado con criterio general de orientación al cliente, este criterio no se aplica en toda su extensión seleccionando a los beneficiarios en función de la misión que se le ha asignado al servicio.

3. El interés efectivo de los usuarios por el servicio

La orientación al cliente supone que el servicio se presta respondiendo a la demanda efectiva.

Entre las UMATA visitadas se pudo establecer que las más exitosas parecen responder al método de atender a los usuarios que solicitan activamente el servicio, ya sea porque se han inscrito para ser usuarios regulares, o porque presentan solicitudes ocasionales. También emplean el criterio de no negar el servicio solicitado. Por otra parte, todo tipo de proyectos que incluyen en su programación tienen origen en una demanda presentada por los usuarios. Esta política les permite establecer una correspondencia entre el desarrollo de la UMATA, el mejoramiento de sus recursos y la expansión de la cobertura.

Las menos exitosas tienden más bien a guiarse por la oferta, es decir, son ellas las que definen su población objeto a partir de prioridades distintas a las que establece el Sistema y seleccionan los tipos de proyectos de asistencia que son convenientes para esa población en la cual concentran sus recursos. Entre tanto, a los demandantes del servicio se les niega o se les presta de manera deficiente. En los casos extremos de UMATA burocráticas, los usuarios potenciales no poseen la información acerca de la existencia de un servicio de asistencia técnica que ofrece el municipio y no lo demandan.

En general, debe esperarse que aumente la capacidad para actuar en respuesta a la demanda porque la capacitación que está impartiendo el Sistema para todo el país sobre formulación y gestión de proyectos de asistencia técnica apunta en esta dirección.

No obstante, el problema es de carencia de conocimientos técnicos, de recursos económicos y de metodologías concretas para cambiar la orientación ofertista de la administración pública por una orientación que privilegie la programación de actividades con base en la demanda. Esta es tarea que corresponde enfrentar a todo el Sistema, porque hay muchos elementos en el mismo que afianzan la orientación de oferta: la forma como se programan las parcelas demostrativas y que constituyen el instrumento fundamental de muchas UMATA y el sistema de subsidios que se está aplicando contienen muchos elementos de esta orientación.

B. La importancia de la tecnología

Dada una orientación al cliente, el otro factor de éxito es la capacidad de la UMATA de disponer de una tecnología de buena calidad y apta para satisfacer sus

necesidades.

Como la transferencia de tecnología “es el proceso mediante el cual se identifican y caracterizan las necesidades y demandas de los productores y del sector, se formulan alternativas de solución tecnológica con el propósito de lograr su adopción y/o satisfacción de dichas necesidades y demandas”³¹, uno de los componentes fundamentales de la capacidad de transferencia por parte de las UMATA es su conocimiento de la tecnología local de producción, es decir, de la manera como los productores utilizan y combinan los recursos productivos y las demandas tecnológicas que tienen. “ Si la identificación de la problemática ha sido la apropiada y se ha analizado adecuadamente el punto de vista de los clientes de la tecnología, seguramente las recomendaciones que se hagan como resultado del proceso de investigación no va a tener dificultad en su adopción ni su transferencia requerirá un gran esfuerzo, pues seguramente el mismo productor se encargará de hacer la adopción”³²

Aunque un porcentaje alto de unidades elaboraron el Programa Agropecuario Municipal, en general, se encontró que las UMATA exitosas tienden a poseer mejores diagnósticos tecnológicos del municipio y de los productores, y están actualizando el Programa. No obstante, hay conceptos calificados acerca de deficiencias de calidad en los diagnósticos contenidos en los PAM. Otras poco exitosas muestran un pobre conocimiento sobre las condiciones del municipio, ya sea porque no existe PAM, o porque este constituyó un requisito más que un instrumento de trabajo.

Por lo demás, las debilidades de los diagnósticos tampoco son completamente atribuibles a las Umata, puesto que la función de asesoría para su elaboración correspondía a la entidad generadora de tecnología, la cual nunca se cumplió a cabalidad, y las que existen tienen el problema de no estar basadas en la metodología de los sistemas de producción y ser supremamente débiles en aspectos tales como la determinación de las necesidades de los usuarios.³³ Por lo demás, son débiles los estudios particulares que requiere un buen diagnóstico, en áreas tan importantes como las de costos de producción,

³¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-ICA. Fierro, Luis Humberto. El Proceso de Transferencia de Tecnología. Tibaitatá. Agosto de 1994.

³² Gómez Cuervo, Pedro León. Investigación dinámica para una sociedad cambiante. En: Nuevas Tecnologías para Recrear el Agro. Colciencias. Santa Fé de Bogotá. Septiembre de 1993. p. 51.

³³ Fierro, Luis Humberto, op cit. p.18.

rentabilidades, mercadeo, competitividad, etc.

C. La capacidad técnica de los funcionarios de la UMATA

Las UMATA poseen un bagaje tecnológico representado por la formación técnica de sus funcionarios y la información tecnológica que están recibiendo de su entorno.

1. Nivel de capacitación de los funcionarios de la UMATA

Aunque, como se verá más adelante, una alta proporción de profesionales por UMATA no siempre está asociado con el éxito, en los estudios de caso se encontró que las UMATA más exitosas tienden a poseer un número de profesionales universitarios relativamente mayor que las otras, y/o con varios años de experiencia en servicios de extensión, así como extensionistas no profesionales con muchos años de experiencia en esta actividad. En ellas se estimula a los funcionarios a realizar estudios de capacitación formal en universidades o establecimientos de educación técnica y vocacional, y se encontraron UMATA que financian estudios de postgrado de sus funcionarios.

Aunque este estudio no evaluó de manera metódica la calidad profesional de los funcionarios de las UMATA, durante el trabajo de campo captó la opinión de informantes calificados quienes consideran que la formación académica de los profesionales del sector agropecuario no corresponde con las necesidades de un servicio de asistencia técnica a los pequeños productores en el marco del SINTAP, porque el sesgo dominante es hacia el servicio de asistencia técnica particular. Sin embargo, reconociendo esta debilidad, un número significativo de los profesionales de las UMATA entrevistados, conceptúan que la cantidad y calidad de la información que obtienen en la Universidad les permite prestar un servicio aceptable a los productores agropecuarios del municipio, dado el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado en la producción. Cabe resaltar también que los jóvenes profesionales egresados que trabajan en ellas con frecuencia mencionan deficiencias en la formación académica universitaria para resolver problemas técnicos en los sistemas de producción predominantes en las zonas de economía campesina.

Respecto de los extensionistas no profesionales, tecnólogos y bachilleres agropecuarios, particularmente los de la Costa Atlántica, funcionarios de la Subgerencia de Transferencia

de Tecnología de las regionales de Corpoica, de los CRECED y del SINTAP, consideran que la base de sus conocimientos es muy endeble y, en general, tienen un nivel de calificación bajo³⁴. No obstante, es probable que, en el mediano plazo, pueda mejorar el nivel académico de los establecimientos de educación técnica agropecuaria porque los propios profesionales de algunas UMATA se han vinculado a ellos como profesores. La Ley General de Educación, favorece también esta tendencia, al proponerse, a través del Proyecto Educativo Institucional, la articulación de las características locales con las instituciones educativas.

2. Actividades de capacitación del Sistema.

Durante el año de 1995 los funcionarios de las UMATA recibieron capacitación en formulación y gestión de proyectos de asistencia técnica, en métodos de extensión y en otros conocimientos técnicos, respecto de la cual casi todos expresaron un alto grado de satisfacción. No obstante, estudios de casos efectuados por la Subgerencia de Transferencia de Tecnología de la Regional 3 de Corpoica, con el propósito de hacerle seguimiento a esta capacitación han encontrado algunas dificultades para que los funcionarios incorporen el nuevo saber a su actividad cotidiana.

Durante los años de 1994 y 1995 aumentó también la frecuencia de participación de los funcionarios en cursos de capacitación técnica impartida por Corpoica y, particularmente, por los CRECED, así como por el SENA, los Comités de Cafeteros, algunas Secretarías de Agricultura y otras entidades. La frecuencia es tal, que algunos alcaldes están reclamando la excesiva participación de los funcionarios de las UMATA en cursos, y algunas coordinaciones SINTAP se han visto obligadas a solicitar que todas estas actividades sean coordinadas por ellas para evitar saturación y estorbar otras actividades.

Entre las UMATA más exitosas se encuentran las que son operadas por entidades diferentes a los municipios (casos del Comité de Cafeteros de Santander y Secretaría de Agricultura de Antioquia) cuyos funcionarios reciben además de la capacitación que imparte el SINTAP, la que les proporciona la propia entidad.

En algunas UMATA se han hecho críticas al contenido de algunos de los cursos técnicos

³⁴ República de Colombia. Región Caribe. Secretarías de Agricultura Departamentales. Estado Actual de la Asistencia Técnica Agropecuaria. Montería, Octubre de 1995.

por generales, reiterativos y con un volúmen de información excesivo. Estas críticas están llevando a algunas regionales de Corpoica a proponer la adopción de metodologías de capacitación en servicio, basadas en talleres prácticos en los cuales se enseñe a trabajar en el producto o problema que se quiere resolver. Por lo demás, varias, si no todas, las regionales de Corpoica realizaron durante 1994-1995 diagnósticos sobre las necesidades de capacitación de los usuarios intermediarios justamente para reorientar la capacitación.

Estos indicios permiten ver que la calidad de la capacitación tiende a mejorar porque está orientada al cliente, y prever que el nivel de formación de los prestadores del servicio va a mejorar significativamente en el futuro inmediato. Como las entidades que imparten capacitación tienden a considerar la inestabilidad de los funcionarios que la reciben como el principal factor de fracaso de su actividad, es probable que los síntomas de aumento de la estabilidad en las UMATA estén incentivando su aumento.

3. La labor de las UMATA para capturar la tecnología

La generación de tecnología es una función externa a la UMATA y a ella le compete capturar la información tecnológica que provee el entorno y transformarla en servicio.

El capital tecnológico inicial que poseen las UMATA es el conocimiento de sus funcionarios. Entre los departamentos visitados, solamente en Norte de Santander se tuvo información sobre la existencia de pruebas de conocimientos para optar a los cargos de extensionista de la UMATA. Allí la Secretaría de Agricultura estableció una prueba de conocimientos técnicos que se aplica a todos los funcionarios que van a ingresar al servicio de extensión en cualquier municipio.

La otra fuente de formación de ese capital es la información provista por el ICA-Corpoica, resultante del trabajo previo de generación y ajuste y validación. Hay pruebas de que el ICA cumplió con la función de entregar a los municipios manuales con recomendaciones tecnológicas disponibles para los cultivos prioritarios, pero no todas las UMATA conocen estos documentos. La carencia de memoria institucional en ellas es responsable de esta situación.

Las UMATA exitosas están recibiendo con alguna frecuencia tecnología de diferentes entidades. La principal es Corpoica, que a través de los Centros de Investigación y los CRECED entrega variedades nuevas con diferentes características agronómicas y/o

comerciales, y recomendaciones acerca de su manejo; realiza investigaciones en cooperación con algunas UMATA sobre aspectos claves para la actividad productiva del municipio. Algunas Universidades, Secretarías de Agricultura, otras entidades públicas (INPA, SENA) y gremios llevan a cabo proyectos de la misma naturaleza.

En las UMATA visitadas se pudo apreciar que las actividades de investigación que emprenden por su propia iniciativa y/o en colaboración con otras entidades, parecen ser una de las principales fuentes de conocimiento y formación tecnológica para ellas. En los casos en los cuales los proyectos de investigación realizados por otras entidades en colaboración con la UMATA, la incluían efectivamente en el proceso, y su resultado era relevante para su trabajo, el avance en la formación técnica de la Umata es considerable. El caso de Urrao es el más representativo de esta situación, donde que la UMATA, a través de convenio, participa en la investigación que realizan Corpoica y el gremio de los productores de granadilla, con funcionarios delegados en ella. Probablemente, este tipo de UMATA muy exitosas, son a su vez muy competitivas para atraer proyectos de investigación hacia su jurisdicción. La metodología adoptada por el PRONATTA, así como las nuevas orientaciones de las entidades de investigación tienden a aumentar este método de acceso a la información tecnológica por parte de las UMATA.

Los funcionarios también estiman, en alto grado, la experiencia práctica en la prestación del servicio como fuente de información tecnológica. En algunas UMATA exitosas esta experiencia se cualifica como fuente de aprendizaje con el intercambio de información entre compañeros, con la asesoría de los profesionales.

También obtienen información tecnológica de especialistas o pasantes al interior de las UMATA, que llegan a ellas mediante convenios con gremios, Universidades, o por contratos con particulares, o por la presencia de otras entidades que proveen información. Es muy probable encontrar este tipo de personas en las más exitosas.

Otro método de obtener información son los productores que emplean tecnologías avanzadas, los asistentes técnicos privados especializados y los visitantes de las casas comerciales.

Las pocas bibliotecas técnicas encontradas son, en general, bastante precarias y reciben poca o ninguna literatura científica especializada y poca literatura técnica. No obstante, los funcionarios de UMATA más próximas a ciudades capitales tienen mayor oportunidad

de acceso a información actualizada. Las UMATA más exitosas son aquellas que poseen fuentes más diversas de información.

Un factor fundamental de éxito es la capacidad para seleccionar y/o adaptar la tecnología a las necesidades de sus clientes, o capacidad crítica y de ajuste a condiciones "veredales". El factor de éxito es que la Umata sea capaz de tomar tecnología, procesarla y disponerla para apoyar al productor.

En términos generales puede afirmarse que las UMATA están desarrollando capacidad crítica respecto de la tecnología que les llega del medio, a partir de su aplicación a las condiciones de producción. Su capacidad crítica está muy asociada a evaluar el grado de adecuación de la tecnología a las condiciones de sus clientes. Vale la pena citar algunos ejemplos.

Las UMATA de Ciénaga de Oro y San Andrés de Sotavento cuestionan la tecnología de las nuevas variedades de yuca, ñame, y arroz porque no se adecúan a condiciones de los productores. La de Urao resuelve cualquier pregunta de los productores con una parcela demostrativa y está tratando de dar soluciones a problemas concretos de la "secadera" de la granadilla, está introduciendo semillas de frijol que hacen la producción más sostenible y de menor costo y está vinculada a pruebas regionales que constituyen pruebas de campo. La de Espinal está haciendo experimentos para resolver problemas de control integrado de plagas del algodón, que varían el paquete tecnológico. La de Yolombó esta haciendo pruebas para transformar la tecnología local de caña con base en siembra mateado y corte por desguíe hacia siembra a chorrillo y corte por parejo, pero sin cuestionar su aptitud para condiciones de suelo de ladera. Esto hace parte de un proyecto de ajuste de tecnología que realiza con el SENA, también esta realizando parcelas para introducir el cultivo de frijol para autoconsumo. La de Támesis esta introduciendo cultivos de frutales de clima frio en la parte alta del municipio con tecnología de agricultura orgánica para proteger las aguas y tiene diferentes programas concentrados en lo ambiental, lo que supone capacidad crítica respecto de la tecnología local. Las UMATA del litoral pacífico consideran que el diseño del sistema de asistencia técnica, así como la tecnología que les llega, corresponde a condiciones distintas a las de su entorno.

Estos pocos ejemplos, sugieren que existe capacidad crítica sobre la tecnología que reciben y entregan al usuario, es decir, que tienen una cierta capacidad de hacer ajuste

de tecnología. Esta capacidad crítica es una medida de condiciones del éxito de la Umata. Una de las capacidades menos desarrolladas al respecto es la de evaluación económica de la tecnología que ofrecen, un problema heredado del anterior sistema de asistencia técnica. Esta debilidad se caracteriza porque los asistentes técnicos consideran que lo que es técnica o agronómicamente factible es económicamente factible.

D. La excelencia en la prestación de la asistencia técnica

El tercer factor de éxito, interno a la UMATA, es la excelencia en el proceso de prestación del servicio de Asistencia Técnica.

1. La adecuada dotación es un prerequisite de la eficacia

“Ningún sistema (de transferencia de tecnología agrícola) puede tener efectividad sin contar con la magnitud operativa (medios y recursos) requeridos para su normal funcionamiento”³⁵. En consecuencia, el examen sobre la calidad del servicio debe partir de la observación sobre los medios y recursos de que disponen las UMATA, A partir de la información provista por el Primer Censo y los estudios de caso .

a. El recurso humano

Los cuadros 1 y 2 del Anexo 2, muestran la composición de personal y su tipo de vinculación laboral, según regiones de planificación del país. En general, se presentan diferencias significativas entre regiones respecto del número de funcionarios. En la región Atlántica son las más grandes y poseen el mayor número de profesionales por agencia, pero el número total de funcionarios por profesional (funcionarios x umata/profesionales x umata) es semejante al promedio nacional (de 3.2.) Este promedio, que mide las proporciones entre profesionales y el resto de funcionarios, es igual en todo el país (influencia de la definición de la UMATA básica) con excepción del Occidente donde alcanza 3.8, es decir, se vincula un profesional nuevo por cada cuatro funcionarios. Las de la Orinoquia son las más pequeñas y no alcanzan a tener un profesional por UMATA.

³⁵ Reichart, Norberto. *Análisis crítico de los diversos enfoques o sistemas de transferencia de tecnología agrícola en América Latina*. En Seminario sobre Transferencia de Tecnología Agrícola. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. OEA. Uruguay. Ed. Amgel Marzocca. 1976.

Predomina la vinculación laboral de los extensionistas mediante la modalidad de contrato en todas las regiones, excepto en la Atlántica, donde más de la mitad están vinculados a la planta. En el Occidente la proporción de vinculados a la carrera administrativa es mayor porque casi todos los extensionistas de Antioquia son funcionarios de carrera de la Secretaría de Agricultura.

En general, con pocas excepciones de algunos departamentos ricos o de funcionarios vinculados a entidades operadoras del servicio como la Secretaría de Agricultura de Antioquia y la Federación de Cafeteros, los salarios pagados por los municipios son bajos y en algunos de ellos se pagan con retraso.

La dotación de personal y sus proporciones técnicas no constituyen aisladamente un factor de éxito ni siquiera son un indicador por sí mismo. El factor de éxito es toda la dotación de recursos de la Umata, como lo define Reichart y como se verá a continuación.

b. Los recursos físicos

Los cuadros 7 y 9 anexos muestran la dotación de oficina y de equipo de que disponen para realizar su actividad. La dotación es, en general, baja excepto de oficinas y muy diferenciada por regiones: se destacan la pobre dotación de la Amazonía y la Costa Atlántica y la más aceptable del Occidente. En la Costa, el Oriente y la Amazonía hay una moto por cada tres o cuatro extensionistas pero en la Orinoquía y Occidente solamente dos extensionistas comparten una.

Si se asume la condición de la eficacia de Reichart, puede afirmarse que la dotación de las UMATA del país es pobre en bibliotecas, equipos de extensión y, sobretodo, en equipo de transporte, en el cual el déficit es muy grande. En medio de esta situación, las UMATA del Occidente están mejor dotadas tanto de personal como de equipo, y en consecuencia, tienen mayores oportunidades de éxito que las de otras regiones. Las de la Costa Atlántica muestran desequilibrio entre sus recursos humanos y sus recursos físicos, porque siendo las más numerosas son las peor dotadas de equipo de transporte y difusión. En esas condiciones la mayor parte de los recursos financieros se aplican a contratación de funcionarios y es débil la adquisición de equipo; desde éste punto de vista el móvil principal parece ser una política de empleo, más que de establecimiento de un servicio eficaz de asistencia técnica. Estas UMATA tienen mayor riesgo de fracaso que las mejor equilibradas que se caracterizan por un balance más adecuado entre el personal

y la dotación de equipo.

El desequilibrio en los recursos de las UMATA de la Costa Atlántica es más o menos crítico. Un ejemplo de ello son las del Departamento de Córdoba que poseen un total de 49 escritorios para 188 extensionistas sin contar las secretarías y otros operarios.³⁶

c. Los recursos financieros

i. El presupuesto

El documento "Caracterización del las UMATA" mostró que las tasas de crecimiento anual de los recursos financieros que fluyen al Sistema son muy altas, pero que aún no alcanzan a garantizar una dotación y un nivel de actividad adecuada. Se mostró también que el 54% de las unidades consideraron el problema financiero como el prioritario y otro 18% como el de segundo orden de prioridad.

Es muy frecuente encontrar en las UMATA, aún en las más exitosas, problemas de escasez o disponibilidad inoportuna de recursos financieros, aunque este no sea su principal problema. Algunos ejemplos ilustran la situación: el mismo día de la visita de campo, la Alcaldía de Urrao anunció haber entrado en una situación de total iliquidez y suspendió todos los desembolsos no prioritarios, incluidos los de la Umata; en uno de los municipios de la Costa Atlántica los funcionarios llevaban varios meses sin recibir sueldo y han pasado hasta ocho meses en esa situación, no disponían de servicio de transporte para realizar su trabajo porque el DRI no autorizó pagar a los extensionistas los gastos de su propia moto y el municipio no tenía presupuesto para ellos, en el otro municipio solamente estaba en servicio un campero alquilado para más de 10 funcionarios; en algunos municipios la tesorería no había realizado los desembolsos de su contrapartida disminuyendo el ritmo de la actividad de la UMATA, en otros o no se recibía aún el desembolso del DRI o habiéndolo recibido no estaba disponible, con el mismo efecto en su ritmo de trabajo, o con el más nocivo de tener que montar varias decenas de parcelas demostrativas en un lapso de dos meses, concentrando la inversión en un tiempo demasiado corto con riesgo más altos de pérdida.

³⁶ Gobernación de Córdoba. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico. División de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Estado Qactual de la Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria "Umata". Montería. Septiembre de 1995.

Podrían caracterizarse los tipos de problemas financieros encontrados así:

- * Recursos financieros insuficientes que no permiten una dotación adecuada o no permiten utilizar plenamente los demás recursos existentes. Aquí se incluyen dificultades de acceso a los recursos del sistema de cofinanciación porque el reglamento operativo no se adapta bien a las necesidades de la Umata.
- * Falta de oportunidad en los desembolsos del Fondo DRI o del municipio, que no permiten cumplir la programación, o la transtoman porque no coinciden con el ciclo agrícola
- * Falta de disponibilidad de los recursos para la UMATA porque se manejan con el sistema de unidad de caja en el municipio y hay trabas para acceder a ellos

El cuadro 9 del Anexo 2 muestra las cifras de presupuesto anual por UMATA que, de nuevo, evidencian una gran heterogeneidad regional. Los municipios de las regiones de Occidente, la Orinoquia y Caribe tienen más altos presupuestos para la unidad que las otras, entre las que se destaca la baja asignación de los municipios del Centro Oriente.

Puede observarse que el monto del presupuesto por municipio no siempre está directamente relacionado con el número de usuarios atendidos. En efecto, solo se cumple para las regiones Occidental y Caribe que sus más altos presupuestos se asocian a un alto número de usuarios atendidos, pero no para las demás. Los municipios de la región Centrooriental tienen bajos presupuestos pero atienden un número relativamente alto de usuarios, así que el presupuesto por usuario (\$75.000) es el más bajo del país y los más altos los de las regiones Amazonía y Orinoquia (\$132.000 y \$158.000, respectivamente). Es probable que, dado un nivel semejante de dotación, las diferencias de presupuesto por usuario estén asociadas con diferencias en la densidad de la población rural y a las deficiencias en la infraestructura de transporte y comunicaciones.

Al comparar estas cifras -que también equivalen a las de costo por usuario (gasto total/número de usuarios)- con la estructura de costos por usuario año del Fondo DRI para 1995³⁷, muestra dos cosas: la una, que la entidad cofinanciadora emplea una estructura

³⁷ República de Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Fondo DRI. Proyecto de Asistencia Técnica. Procedimiento para la programación. Santa Fé de Bogotá, Septiembre de 1995. p.40

única para todo el país, lo que no responde al grado de heterogeneidad existente; la otra, que esa estructura subestima el costo promedio nacional en aproximadamente un 17.8%, lo que, de hecho, representa un cambio en la matriz de cofinanciación.

ii. El uso de los recursos financieros

El modelo básico que emplea el sistema de asistencia técnica a pequeños productores agrícolas del país es el de otorgar incentivos al productor que recibe el servicio para que lo siga recibiendo en forma regular. Estos incentivos están representados en subsidios. En efecto, son subsidiados el servicio de asistencia técnica directa individual y colectiva en cuanto es gratuito, las parcelas demostrativas para las cuales la UMATA aporta los costos de preparación del terreno, las semillas, los insumos y el producto; se subsidia la atención médica veterinaria y las plántulas en programas de reforestación; los pollitos, insumos y materiales para el gallinero en proyectos avícolas; los estanques, los alevinos y los insumos comprados para proyectos de piscicultura; el servicio de puestos de monta y padrones; y, en aquellas UMATA que la poseen, el servicio de maquinaria agrícola.

Algunos de estos subsidios, como la prestación de servicios de maquinaria agrícola, pueden durar poco porque en algunos casos conocidos, las tarifas pagadas ni siquiera pagan los costos de operación. El propio servicio de asistencia técnica gratuita para cultivos comerciales (como el algodón) de pequeños productores puede no sostenerse porque demanda un número muy alto de funcionarios que el municipio no puede sostener. Pero, en general, la falta de focalización del servicio que prestan las UMATA, ya mencionada, conduce a que buena parte de los subsidios beneficien a quienes no los necesitan. Por otra parte, en algunos tipos de servicios, introducen competencia desleal con agentes privados que los prestan en los municipios y propician el tráfico de influencias.

Dos casos son notables: en los municipios de San Andrés de Sotavento y Monterrey, las UMATA alquilan el servicio de preparación de la tierra con tractor a una tarifa inferior en un 50% a las del mercado. En el primer municipio, entre los beneficiarios se encuentran medianos y grandes productores y la tarifa no permite recuperar los gastos del tractor. En el Espinal el hecho de que la Umata haya introducido el servicio de asistencia técnica gratuita para los pequeños aldoneros, ha promovido conflictos con los asistentes privados que la prestaban y representa una transferencia de \$ 25.000/ ha. a cada beneficiario.

De las entrevistas con productores se puede formular como hipótesis que parte significativa de la satisfacción con los servicios prestados por las UMATA de mayor éxito, esta asociada con el otorgamiento de subsidios y no necesariamente por la pertinencia y calidad de la asistencia técnica prestada.

La mayor parte de los funcionarios entrevistados en las UMATA tienden a considerar que el servicio de asistencia técnica a pequeños productores no sería exitoso sin recurrir al "gancho" de los subsidios. Consideran su otorgamiento como propio de la actividad de extensión agropecuaria, y no como propio de uno de sus modelos, y que las innovaciones que se promueven no son del interés de los agricultores y deben crearse incentivos para que las adopten. Pero tanto el modelo de servicio, como el escenario para la innovación, han producido cambios significativos.

Como un modelo de esta naturaleza es una carga excesiva para la mayor parte de los municipios del país, que probablemente lo deberán financiar en el futuro con sus recursos propios, el método basado en la distribución de subsidios no focalizados puede convertirse en un factor de fracaso, porque no garantiza la sostenibilidad del servicio en el largo plazo.

Cabe también considerar que entre las aplicaciones alternativas de los recursos de la UMATA, por ejemplo, la dotación de equipo de transporte y extensión puede ser una inversión que produzca más beneficios económicos y sociales para el municipio que la de subsidiar a algunas categorías de productores o algunas actividades productivas.

Desde el punto de vista de la financiación del servicio los municipios, no solamente están aumentando sus gastos, sino que también están perdiendo oportunidades para obtener ingresos. A pesar de que el Decreto 2379 autoriza establecer tarifas para los servicios a los usuarios que tienen más de una UAF, en el trabajo de campo solamente se encontró el caso de la UMATA de Támesis que estableció tarifas para cobrar el servicio de asistencia técnica veterinaria y algunos de asistencia agrícola.

2. La calidad del servicio

a. Los métodos de extensión y asistencia técnica

La investigación realizada permitió identificar que las UMATA emplean tres métodos

básicos para prestar el servicio:

(i) La asistencia técnica grupal a través de parcelas demostrativas en torno a las cuales se llevan a cabo otras actividades de capacitación, desarrollo de destrezas, intercambio de información tecnológica, etc. Este es el método predominante en la región andina (Corpes de Occidente y Centrooriente) y también es importante en la región caribe. Puede afirmarse que lo que tipifica la actividad de difusión tecnológica de las UMATA es que se realiza con el método de las parcelas y en forma grupal.

En algunos casos el observador tiene la impresión de que algunas UMATA acuden a las parcelas demostrativas de manera excesiva y en otras en una febril actividad concentrada en lapsos de tiempo cortos. Se encontraron casos que cultivan varias decenas de parcelas para un mismo renglón agrícola y un mismo período de cosecha y otra que estaba obligada a cultivar 17 parcelas distintas en dos meses, debido a la necesidad de cumplir las metas pactadas con el Fondo DRI.

Por otra parte, cuando se profundiza en la averiguación acerca de los métodos mediante los cuales se programan las parcelas demostrativas, se concluye que estas corresponden a una orientación de oferta más que de demanda. Como no es una práctica extendida la de indagar por las investigaciones que el productor está realizando en su finca, las parcelas no se programan con el fin de acompañarlos en ellas. Es decir, se trata de una actividad de fomento de un paquete tecnológico o un renglón que quiere difundir la UMATA aunque no responda a la demanda de los productores. Por ejemplo, un representante de los productores del municipio de Yolombó, quien evaluaba muy positivamente la actividad de transferencia mediante éste método, afirmó que las parcelas son muy buenas pero los productores de la zona donde se establecieron no podían aplicar esa tecnología porque no tienen recursos para cultivar así.

(ii) la asistencia técnica individual a cultivos a través de visitas a las fincas, observación de los cultivos o actividades y entrega de recomendaciones. Este método predomina en zonas con cultivos comerciales, especialmente de algodón, pero también se combina en una proporción muy alta con la asistencia técnica grupal en las UMATA donde ésta es el método principal. El 84% de ellas respondió que realizan visitas

individuales de campo y el 67% consultas individuales en la oficina.³⁸

Es un método supremamente costoso porque, en el caso de la Umata de Espinal atiende 550 agricultores y 900 has. para lo cual ocupa 12 funcionarios (11 auxiliares y 1 ingeniero agrónomo) de tiempo completo durante el ciclo del cultivo. Los funcionarios no consideran factible aplicar un método distinto al que emplean actualmente para atender un cultivo tan exigente. La UMATA de Ciénaga de Oro decidió no atender a los productores de este cultivo porque no tiene recursos humanos preparados ni suficientes para hacerlo, ni tampoco cree que puedan emplearse metodologías distintas a la visita individual para atenderlo.

La extensión en área y el aumento del número de productores de este cultivo u otros con exigencias similares, hecho bastante probable con la modernización de la agricultura, haría insostenible para los municipios financiar UMATA con alto número de funcionarios. Así que se requeriría investigación específica sobre métodos de asistencia técnica distintos y menos costosos, pero igualmente confiables para los agricultores para este tipo de cultivos.

(iii) la asistencia técnica veterinaria que se presta de manera individual y por demanda del servicio, es de alta demanda y constituye un "gancho" para atraer a los productores hacia el empleo de sus servicios. Algunas tienen proyectos de mejoramiento genético mediante puestos de monta y de promoción de la porcicultura suministrando también padrones. También se promueve la avicultura y la piscicultura con grupos de usuarios.

El estudio *Las Reformas Sectoriales...* caracteriza así los métodos de transferencia de tecnología y asistencia técnica de las UMATA: la investigación se hace en el terreno del productor sin el productor, con métodos de asistencia que constituyen un desgaste de energías, realizados con viejas metodologías.³⁹

El camino para mejorar la calidad del servicio parece largo, pero el Sistema ya emprendió el recorrido con la actividad de capacitación. Se requiere una revisión profunda de la

³⁸ IICA, Bernal et. al. op. cit. p. 77.

³⁹ IICA, Bernz. et al. pp. 75-81

metodología de extensión, una difusión de los conocimientos acumulados a partir de la experiencia pasada y de las más modernas metodologías que se están aplicando en otros países. Sobre la base de esta experiencia se ha caracterizado el servicio de extensión el Colombia como "similar al que tenía Japón antes y durante la Segunda Guerra Mundial"⁴⁰

b. El grado de satisfacción de los usuarios

El principal indicador de la calidad de los servicios es el grado de satisfacción del cliente. La pregunta directa por el grado de satisfacción no identifica cuáles son los aspectos del servicio que provocan esa evaluación, pero sí constituye un importante punto de partida. Los resultados obtenidos en la investigación sobre *Las Reformas Sectoriales...* muestran que la satisfacción de los productores con los servicios de las UMATA es igual al grado de insatisfacción. Esta evaluación es muy diferenciada por regiones: en la Costa Atántica la insatisfacción es muy alta puesto que el 70% no están satisfechos con sus servicios. En la región Central la insatisfacción también es muy alta (55.6%) pero en la Oriental y la Pacífica el grado de satisfacción supera el 50%.

Los analistas de esta tema afirman que "en materia de servicios, la experiencia demuestra que hay que hacer sonar la señal de alarma cuando la tasa de insatisfacción es superior al 20%. Si se quiere mantener una ventaja competitiva duradera hace falta llegar a una tasa media de insatisfacción inferior al 6%"⁴¹.

Es muy probable que un servicio de asistencia técnica como el prestado por las UMATA no pueda medirse con estándares tan elevados y, seguramente, habrá que llegar a adoptar un grado de satisfacción aceptable para el Sistema, es decir, por debajo del cual haya que encender la señal de alarma.

En el estudio de caso, se encontró que una importante fuente de insatisfacción, son las deficiencias de cobertura del servicio y otra el modelo de UMATA burocrática. Algunos de los problemas, claramente, se han originado en la fase de desarrollo del servicio. A criterio de esta evaluación, dado que apenas se ha terminado la fase de implantación del Sistema e iniciado la de su consolidación, un 50% de satisfacción puede ser aceptable.

⁴⁰ Zapata Llano, Fabio. *La Metodología del Milagro Agropecuario. Extensión Agrícola en Japón*. 1993. p.263.

⁴¹ Horovitz, Jacques. *La Calidad del Servicio*. Op. Cit. p. 78.

Obviamente, la fase de consolidación requiere un estándar significativamente más alto que debe constituirse en la meta de todo el Sistema.

V. CONCLUSIONES

1. El factor externo a las UMATA que ha sido determinante del éxito que tuvo la fase de implantación del Sistema, ha sido la voluntad política de los municipios para asumir la responsabilidad de poner en funcionamiento el servicio público de asistencia técnica a los pequeños productores agropecuarios, ordenado por la Ley.

La formación de la voluntad política es el resultado de la acción de diferentes fuerzas e instancias de la vida local: el Alcalde a la cabeza de la Administración Pública, el Concejo Municipal y la sociedad civil representada por los ciudadanos organizados políticamente, los electores y los grupos de presión. Dichas instancias, a su vez, son influenciadas por las decisiones de otras instancias de gobierno fuera del municipio (el departamento y la Nación) que crean oportunidades u obstáculos que los actores locales aprovechan o desdeñan. En estas circunstancias, por tratarse de un servicio público de responsabilidad municipal, el liderazgo indiscutible ha sido ejercido por el alcalde.

2. La solución que la mayoría de los municipios le dió a la organización del servicio, fué la de convertirse simultáneamente en responsables de su prestación y operadores de la agencia prestadora- la UMATA. La solución administrativa predominantemente adoptada, consistió en adscribirla a la administración central del municipio. No obstante, la excepción a este comportamiento estuvo a cargo de un número significativo de municipios de dos de los departamentos con mayor tradición en la prestación de un servicio público de asistencia técnica agropecuaria - Antioquia y Santander -, que adoptaron la estrategia de entregar toda o parte de la operación de la UMATA a otra entidad pública o privada, pero de basta experiencia en trabajo de extensión, como la Secretaría de Agricultura y el Comité Departamental de Cafeteros, respectivamente.

3. Dicha solución administrativa, unida al papel preponderante del alcalde, y a factores tales como la cultura política predominante en los municipios -incluidas las prácticas de ejercicio del gobierno-, otorgaron a los alcaldes un poder discrecional muy alto para manejar la UMATA y el servicio, han tendido a politizarlos, poniendo por encima de los intereses de satisfacer a los usuarios con un servicio de buena calidad, otros intereses políticos de corto plazo. Con alguna frecuencia, aunque no siempre, esta situación se ha traducido en inestabilidad de los funcionarios, incertidumbre en la continuidad de los proyectos que ejecuta la UMATA,

utilización ineficiente de los recursos de que dispone el servicio y, en fin, insatisfacción de una proporción significativa de los productores. En los casos en los cuales se hace un mal empleo de esta facultad, el alto grado de discrecionalidad del alcalde puede representar un riesgo de fracaso en el desempeño de las UMATA en la fase de consolidación del Sistema.

4. El riesgo que conlleva la alta capacidad discrecional que tiene el alcalde sobre la UMATA, que constituye un factor de fracaso, se neutraliza muy eficazmente con el control social de la población organizada. Aunque se han creado instancias de concertación entre las autoridades municipales y los beneficiarios de los programas de desarrollo rural como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y las Comisiones Municipales de Asistencia Técnica en la mayoría de los municipios del país, hay muchas evidencias que indican que dichas instancias aún no están siendo debidamente utilizadas para presionar y exigir niveles de participación más elevados por parte de la comunidad que permitan ejercer el control social de las UMATA. Sin embargo, también existen ejemplos claros que muestran la fortaleza y el potencial que tiene la participación comunitaria para evitar que la discrecionalidad del alcalde se traduzca en arbitrariedad, favoritismo, clientelismo, discriminación y, en algunos casos, corrupción. Otros mecanismos y medidas destinados a controlar ese poder discrecional de tipo burocrático (requisitos, exigencias, controles, fiscalizaciones, etc) han probado ser poco efectivos y, casi siempre, burlados.

5. Hay elementos que indican que una alta probabilidad de éxito en el desempeño de la UMATA puede estar asociado con la operación de la misma por parte de entidades distintas a la propia administración municipal, Ello se refuerza donde los usuarios del servicio tienen capacidad de influir sobre algunas de las variables que afectan el desempeño de la UMATA. No obstante, hay evidencias de buena gestión en algunas UMATA que no pertenecen a ninguna de esas categorías, pero son activamente apoyadas por las autoridades del municipio, o las dejan operar sin representar un obstáculo para su gestión.

6. El segundo factor externo que hizo posible que se implantara con éxito el servicio en todo el país, fué la existencia de un sistema de soporte normativo, financiero, administrativo y técnico, puesto al servicio del objetivo de crear un sistema público y descentralizado de transferencia de tecnología para los pequeños productores del sector agropecuario. El apoyo normativo está constituido por el

conjunto de leyes y decretos que contienen un claro diseño del servicio, su misión, objetivos y métodos de operación. Las transferencias directas de los recursos corrientes de la nación a los municipios y los recursos del Fondo DRI, están garantizando un flujo continuo y creciente de dinero proveniente del presupuesto nacional, para financiar el servicio. Las Secretarías Departamentales de Agricultura, a través de las oficinas de coordinación del SINTAP, han brindado apoyo principalmente administrativo, técnico y de coordinación, que ha constituido un elemento clave del éxito. Las entidades generadoras de tecnología, particularmente el ICA y Corpoica, a través de los CRECED, han suministrado tecnología que tenían disponible para prestar el servicio de asistencia técnica, brindado capacitación técnica y en metodologías de extensión a los funcionarios de las UMATA y realizado actividades de ajuste de tecnología en asocio con ellas.

7. Evaluado en función de las demandas que impone la consolidación del servicio, el sistema de soporte regional y nacional, exhibe bajo grado de desarrollo y desarticulaciones entre las entidades que lo integran y de ellas con las UMATA, que representan factores de fracaso. Las ausencias en la política general sobre aspectos cruciales como la provisión y aplicación de recursos para financiar el servicio en el mediano y largo plazo y en estrategias para fortalecer el Sistema. La estructura de la Dirección Nacional del Sistema carece de unidad entre los organismos directivos del SINTAP y el PRONATTA, y de articulación con el sistema de ciencia y tecnología agropecuaria. Es débil la coordinación interinstitucional entre las entidades pertenecientes al SINTAP en los departamentos, y la función de seguimiento y evaluación asignada a la coordinación regional no se cumple en forma integral. El bagaje tecnológico con que cuenta el país no es de fácil disponibilidad para las UMATA, porque los nexos entre ellas y las fuentes de la tecnología son inexistentes o frágiles. La oferta tecnológica tiene grandes vacíos e insuficiencias y responde débilmente los criterios de competitividad, equidad y sostenibilidad. El sistema de entidades de apoyo no ha entendido cabalmente que su principal directriz de comportamiento institucional debe orientarse a apoyar el trabajo de las UMATA, las cuales son su cliente interno y actuar en consecuencia, en lugar de estar exigiéndoles tareas y responsabilidades que no les son pertinentes.

8. El principal factor potencial de éxito interno de la UMATA es tener una política definida de orientación al cliente. El modelo que garantiza la consolidación del Sistema y su sostenibilidad de largo plazo, es el que haga posible mayor grado de apropiación del servicio por parte de sus beneficiarios, por medio de actividades de participación y control de toda la gestión de la UMATA, cualquiera que sea la entidad operadora. El modelo

predominante de UMATA que está en funcionamiento tiende a ajustarse al de prestar un servicio de asistencia técnica integral como el diseñado en Decreto 2379 de 1991. Como ese modelo hace más factible que otros la innovación tecnológica, puede caracterizarse como básicamente orientado al cliente. En efecto, las UMATA trabajan en la capacitación del productor, le brindan asesoría tecnológica, y, en la medida de sus posibilidades, le prestan apoyo para obtener servicio de crédito, para comercializar la producción y tener acceso a otros servicios de apoyo a la producción. Otras, privilegian la ejecución de proyectos de asistencia social para aliviar condiciones de pobreza y se presentan casos de UMATA "burocráticas" que prestan servicios de gestión ante la administración pública. Se presentan riesgos de fracaso en UMATA que realizan excesiva cantidad de actividades distintas, algunas de ellas ajenas al servicio, porque no pueden orientarse a cumplir su misión. Hay propensión a establecer programas de crédito supervisado.

9. Se identifican deficiencias en las UMATA para conocer a su clientela clave, segmentarla de acuerdo con sus demandas y definir estrategias de atención. En consecuencia, el servicio está poco focalizado. Esta deficiencia es atribuible a que los instrumentos metodológicos no han sido adecuados para una expansión tan grande de la cobertura de atención de usuarios y veredas.

10. La expansión del Sistema ha requerido la incorporación masiva de profesionales y tecnólogos que, muchas veces, carecen de la formación adecuada y poseen poca experiencia y, cuando la tienen, es poco relevante. Pero hay indicios de que el Sistema está dinamizando el sistema educativo interno y externo para responder a la demanda, y las propias UMATA lo están dinamizando en el nivel local. El sistema de información y apoyo tecnológico al que recurren los funcionarios de las UMATA es poco diversificado y de difícil acceso. Se encontró que las actividades de investigación para ajustar tecnología o desarrollarla por parte de la UMATA -o, al menos, con un alto grado de participación de ella-, constituyen una de las vías más efectivas para mejorar la formación técnica de los funcionarios. Las UMATA que muestran más probabilidades de éxito, desarrollan proyectos de este tipo en asocio con otras entidades.

11. Como era de esperarse, se encontró que la mayor probabilidad de éxito se asocia con las UMATA mejor dotadas de recursos humanos, financieros y de equipo de oficina, transporte y extensión. La dotación es muy heterogénea por regiones, y muy deficiente en equipos de transporte. No obstante, el Fondo DRI trabaja con reglamentaciones, criterios de elegibilidad y parámetros de costos poco flexibles para

adecuarse a las diferencias regionales y a las necesidades específicas de cada UMATA. Una meta para la fase de consolidación debe ser el lograr que todas las UMATA cuenten con la dotación apropiada para el desarrollo del servicio, incluyendo una adecuada dotación de medios de transporte. Hay muchos casos en que los vehículos "asignados" a las UMATA están a disposición permanente del Alcalde y no les sirven a los extensionistas. Es claro, también, que el medio de locomoción más idóneo para la gran mayoría de las zonas rurales del país son las motos.

12. El modelo de servicio de extensión predominante se basa en realizar actividades subsidiadas, que poseen inadecuados criterios de focalización y, por lo tanto, no discriminan suficientemente las actividades ni los usuarios para promover la competitividad y la equidad. Parte del grado de satisfacción de los productores con el servicio puede originarse en el incentivo que representan los subsidios. No obstante, el costo que ese modelo representa para los municipios puede volver insostenible el servicio.

13. Las UMATA utilizan preferencialmente, métodos de atención individual y grupal, el primero basado en visitas a la finca del usuario y atención en la oficina municipal, y el segundo, en parcelas demostrativas, actividades de capacitación y eventos grupales. El primer método resulta muy costoso en relación con los recursos disponibles y el número de usuarios potenciales, aunque por la intensidad de la relación con el usuario es muy satisfactorio para él. El segundo posee el riesgo de convertirse en un programa con orientación ofertista porque, muchas veces, las parcelas demostrativas son diseñadas en función de los conocimientos de los técnicos sin tener en cuenta el nivel de desarrollo e innovación tecnológica alcanzado por los mismos productores a través de investigaciones y ensayos en sus propias parcelas. Dicho riesgo se elimina cuando los métodos grupales se diseñan en forma participativa y se trabaja en fincas de productores directamente.

14. La mitad de los usuarios está satisfecho con el servicio de asistencia técnica que prestan las UMATA y la otra mitad no lo está. Dado el grado de desarrollo del Sistema ese grado de satisfacción puede considerarse aceptable. Para la fase de consolidación, ese grado de satisfacción deberá activar las señales de alarma del Sistema -o de la UMATA particular- para proceder a introducir los correctivos del caso.

V. RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan algunas recomendaciones de política, organizadas alrededor de los principales factores de éxito y fracaso identificados en el Estudio, de manera que los diferentes actores, de acuerdo con sus niveles de responsabilidad sobre el Sistema, si así lo consideran, puedan adoptar las medidas pertinentes. Conviene aclarar que algunas de las medidas propuestas ya están siendo incorporadas en las instancias respectivas o, incluso, se encuentran en ejecución; sin embargo, se incluyen aquí con un doble propósito: señalar la importancia de la medida en el contexto de la estrategia global que se propone y, en segundo lugar, para indicar el alcance y orientación que debe tener la medida en cuestión.

Por otro lado, algunas de las recomendaciones representan medidas concretas, mientras que otras requieren de mayor elaboración para identificar con mayor precisión los detalles de las medidas respectivas. Pero todas ellas, apuntan en la misma dirección: contribuir al montaje de una nueva estrategia para la fase de consolidación del Sistema basada en tres elementos clave (orientación al cliente, excelencia y calidad en el servicio, y sistema de soporte al servicio de la UMATA).

Con ello se pretende, de una manera realista y práctica, establecer una agenda de trabajo destinada a fortalecer las condiciones necesarias para la fase de consolidación del servicio de asistencia técnica municipal para los pequeños productores de todo el país. Como se mencionó a lo largo del Estudio, dicha fase ya se inició y en la actualidad se encuentra en período crítico que, quizás, demanda más imaginación y creatividad de parte de los formuladores de políticas que la utilizada durante la fase de implantación del Sistema.

Tres elementos de una nueva estrategia para la fase de consolidación del Sistema: orientación al cliente, excelencia y calidad en el servicio, y sistema de soporte al servicio de las UMATA

La etapa de implantación del Sistema -que culminó en forma exitosa- utilizó, principalmente, una serie de instrumentos que fueron muy útiles e importantes pero que, hoy, para la fase de consolidación del Sistema, ya no son válidos ni pertinentes. En

efecto, no puede esperarse que la consolidación del Sistema se logre con actos y medidas coercitivas del nivel central, o estableciendo normas y reglamentos de obligatorio cumplimiento, o involucrando y comprometiendo a más agencias estatales, o aún, con abundantes recursos para cofinanciar el Sistema. La mayoría de los municipios de Colombia, a diferencia de su situación en 1988-1990 (primera promoción de alcaldes elegidos popularmente), ya no son menores de edad, ni las UMATA son una entelequia de los formuladores de política del gobierno central como lo eran en aquel entonces; con las debilidades y problemas que las caracteriza, las UMATA constituyen, hoy por hoy, la realidad más tangible de apoyo gubernamental en el sector agropecuario para la mayoría de los pequeños productores rurales.

La principal fortaleza con que cuenta hoy el Sistema, es la existencia misma de las UMATA, lo que a su vez constituye la gran oportunidad de que dispone el país para establecerlo en forma definitiva. Al mismo tiempo, la gran debilidad del Sistema radica en la fragilidad de las UMATA para satisfacer las necesidades de asistencia técnica de los usuarios con excelencia y calidad. Sin embargo, la principal amenaza del Sistema, más que en las UMATA, se encuentra en el sistema de soporte (tecnológico, procedimental o metodológico y financiero) que, si bien fue factor clave para el éxito en la fase de implantación del Sistema, si no se adecúa a los requerimientos de la nueva fase, puede terminar por ahogar su propia creación.

El desafío hoy, entonces, es lograr **por la vía de la convicción** que las comunidades rurales se apropien del Sistema y que la municipalidad asuma la prestación del servicio de asistencia técnica como una de sus prioridades de atención y concertación para que sea sostenible en el tiempo. La **satisfacción del cliente con el servicio** es la meta que garantiza esa sostenibilidad. Ello se logra sólo con **excelencia y calidad en el servicio**. La cual depende, en alto grado, de la **capacidad del sistema de soporte de satisfacer las necesidades de las UMATA**, tanto en aspectos tecnológicos, como metodológicos y financieros.

Solamente un alcalde convencido de la bondad del servicio para el desarrollo de la comunidad rural de su municipio -la cual se mide a través de la presión y expresión de la comunidad-, estará dispuesto a otorgarle la prioridad y los recursos necesarios para que éste funcione. Pero ello no basta para que el servicio sea de excelente calidad. Se requiere que el sistema de soporte (tecnológico, procedimental o metodológico y financiero) opere, también con calidad y excelencia, en función de las necesidades de las

UMATA y no al revés. Lo cual implica, más que recursos y poder burocrático en cabeza de las entidades que conforman el sistema de soporte, la adopción de una nueva cultura institucional de parte de éstas, que esté orientada al cliente, en este caso, la UMATA.

A continuación se presentan las recomendaciones de política organizadas alrededor de los factores de éxito y fracaso del presente Estudio y que contribuyen, en mayor o menor grado, a la construcción de los tres elementos estratégicos señalados.

A. Sobre la voluntad política de la municipalidad

1. Campaña de comunicaciones para la promoción del Sistema

Una de las principales razones por las cuales el Sistema no ha sido acogido en muchas partes tiene relación con una simple y sencilla explicación: el desconocimiento del mismo. Se recomienda el establecimiento de una campaña muy fuerte y agresiva (en términos de mercadeo publicitario) de comunicaciones, que cuente con importantes recursos técnicos y económicos, destinada a promocionar y difundir el Sistema, enfatizando los aspectos estratégicos del mismo. La campaña debe utilizar todos los medios masivos de comunicación, especializando su uso en función de la necesidad de regionalizar y focalizar los mensajes. En este sentido, la campaña debe diferenciar los públicos hacia los cuales debe dirigirse: alcaldes, concejales y líderes políticos municipales, por un lado, y por el otro, beneficiarios y líderes comunitarios. En ambos casos, deben tenerse en cuenta las características culturales de las diferentes regiones del país, así como sus estructuras políticas y experiencias en participación comunitaria.

Especialmente importante, es el que la campaña promueva el Sistema durante las épocas de campaña electoral (alcaldes y concejales) para que el tema de la UMATA y el servicio de asistencia técnica se convierta en tema de discusión en los programas de gobierno que propongan los candidatos.

2. Promoción de la participación de los usuarios

Fortalecimiento de las instancias de participación: CMDR y CMAT. Orientar recursos del Fondo CAPACITAR del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para apoyar la conformación y consolidación de estas instancias de concertación y participación.

Establecer concursos de participación comunitaria y divulgar los buenos ejemplos, señalando, también los efectos nocivos de los malos ejemplos. Este tema debe trabajarse muy articuladamente con la campaña promocional para que los usuarios conozcan sus derechos sobre el servicio y comprendan mejor la naturaleza del Sistema.

Establecimiento de “jornadas” participativas de evaluación de las UMATA. Podría ser muy útil la realización de un evento (semestral o anual) de un día en todos y cada uno de los municipios del país, debidamente promocionado en el municipio, con el apoyo y colaboración financiera de la Unidad de Coordinación SINTAP departamental, en el cual la Comisión Municipal de Asistencia Técnica modere una evaluación participativa, amplia y abierta, a la que se invite a todos los usuarios inscritos en la UMATA. Allí, todo el mundo, podría expresar sus opiniones -favorables o desfavorables- sobre el trabajo de la UMATA y sus funcionarios y, de esta manera, incentivar el control social sobre la UMATA..

Investigación en metodologías para promover y facilitar la participación. Es muy necesario y urgente, que se adelanten investigaciones sistemáticas sobre las metodologías para promover la participación de las comunidades rurales en los espacios democráticos ya existentes. La cultura de la violencia, como mecanismo de resolución de conflictos en forma destructiva, debe ser reemplazada por la cultura de la tolerancia y la convivencia. Desafortunadamente, en muchas zonas rurales del país, cuando la gente se atreve a participar -para empezar a compartir los beneficios del desarrollo, que es lo mismo- rápidamente es intimidada o eliminada a través del uso de la violencia. En estas condiciones, la participación es un asunto peligroso y de alto riesgo. De ahí, que sea necesario estudiar y profundizar mecanismos alternativos y más efectivos para que la gente pueda participar con menos dificultad.

Más concretamente, se propone fortalecer las actividades que realiza el PRONATTA para promover el uso de los espacios de concertación, incluyendo la capacidad de estudiar en mayor profundidad los factores de éxito y fracaso de la participación para diseñar mecanismos e incentivos concretos.

B. Sobre el sistema de soporte (tecnológico, procedimental y financiero)**1. Campaña para la transformación de la cultura institucional**

Se recomienda diseñar y montar una campaña destinada a los funcionarios de las entidades que participan en el sistema de soporte para convencerlos de la importancia de adoptar una nueva cultura institucional en función del cliente. Ellos están para apoyar y servir, satisfactoriamente, a las UMATA en función de las necesidades de éstas. La cultura que predomina es la contraria: la UMATA se creó para apoyar el trabajo de las entidades y sus programas, lo cual, por supuesto, es el mundo al revés.

2. Armonización de normas legales y reglamentarias del Sistema

Si bien el diseño conceptual del Sistema es bastante claro y bien definido, existe una profusión de normas legales y reglamentarias que, difícilmente, aún los más expertos dominan y entienden. Sería muy conveniente que, como parte de la campaña para promocionar y difundir el Sistema, se haga un esfuerzo para armonizar la legislación en un sólo cuerpo. Independientemente de ello, conviene elaborar una serie de documentos sencillos que aclaren y simplifiquen las características básicas del Sistema de manera que pueda ser entendido, y sobre todo comprendido, por cualquier usuario del Sistema.

3. Adecuación de la organización general de coordinación del Sistema

Para adecuarse a la fase de consolidación del Sistema, dentro de los lineamientos estratégicos señalados, conviene revisar la organización general para la coordinación del Sistema. En particular, se deben revisar las funciones y competencias de los diferentes actores del Sistema para que los niveles regionales adquieran mayor autonomía y responsabilidad frente al mismo.

4. Adecuación de los instrumentos y metodologías de intervención

La adopción de la nueva estrategia implica, también, la adecuación de algunos instrumentos y metodologías de intervención del Sistema. En particular, se recomienda que, bajo la perspectiva de la orientación al cliente que se propone sea aplicada por las UMATA, la misma perspectiva sea aplicada también por la Coordinación SINTAP departamental y, por supuesto, por el nivel central. Es decir, adecuar los instrumentos y

metodologías a partir de las necesidades y demandas particulares de los clientes: sean éstos los usuarios de la UMATA respecto de ella, las UMATA mismas respecto de la Coordinación SINTAP departamental, o éstas últimas respecto de la Unidad Coordinadora Nacional del SINTAP-PRONATTA. Algunos instrumentos y metodologías que, en función de lo anterior, posiblemente deberán ser adecuadas incluyen los estímulos para promover la participación de los usuarios en las instancias de concertación, los sistemas de control y seguimiento, los requisitos de elegibilidad para la cofinanciación de los proyectos de las UMATA y de las Secretarías departamentales (tanto del Fondo DRI como del PRONATTA), entre otros.

5. Coordinación más estrecha entre el PRONATTA y el Fondo DRI

En función de los nuevos lineamientos estratégicos propuestos, es necesario asegurar que las estrategias conceptuales y operativas entre los diferentes programas y entidades nacionales que actúan en el Sistema –especialmente entre el PRONATTA y el Fondo DRI– sean complementarias y armónicas entre sí. Especial atención debe darse a la recomendación para que los proyectos de validación y ajuste tecnológica que cofinancia el PRONATTA sean avalados y respaldados por la(s) UMATA respectiva(s), de manera que ella participe activamente en el diseño y ejecución del proyecto. En este sentido, el Fondo DRI, consecuente con la recomendación para flexibilizar sus requisitos y criterios para cofinanciar a las UMATA, debe apoyar su vinculación a este tipo de proyectos.

Otro aspecto que merece un mayor trabajo de coordinación entre los dos programas es el del apoyo financiero y técnico que se le otorga al fortalecimiento de las Secretarías de Agricultura departamentales para las Unidades de Coordinación SINTAP.

6. Definición de recursos financieros de apoyo y actividades elegibles

En función de la nueva estrategia, se recomienda revisar las necesidades de recursos para financiar el Sistema en su conjunto, y acordar su distribución entre los diferentes niveles: nacional, departamental y municipal. Igualmente, se deben revisar las actividades que serían prioritarias en función de su contribución al mejoramiento de calidad y excelencia del servicio. La estrategia de cofinanciación para complementar los recursos locales y/o regionales debe ser menos dirigista (menos requisitos y reglamentos) y adecuar mejor sus instrumentos a las diferencias regionales. Menos trámites y más responsabilidad para el nivel territorial, con las consecuencias legales y penales que de

ello se derivan.

El apoyo financiero del Gobierno Nacional podría concentrarse más en aquellos aspectos para los que posee ventaja comparativa, tales como el desarrollo de metodologías para apoyar a las UMATA a orientar sus servicios en función del cliente y para estimular la participación de los usuarios, la promoción y difusión del Sistema, la capacitación de los funcionarios en los diferentes niveles, la cofinanciación de la dotación física básica, la cofinanciación de los llamados "proyectos específicos" de asistencia técnica, la realización de las "jornadas" municipales de evaluación semestral/anual de las UMATA, la cofinanciación de los proyectos de ajuste y validación tecnológica, la difusión de la información tanto técnica como metodológica, la conformación de un sistema nacional de información entre UMATA, entre otros.

Por su parte, los departamentos podrían financiar los aspectos relacionados con la formulación y ejecución de proyectos supramunicipales de interés regional y/o departamental, la capacitación a nivel local, la asesoría y apoyo permanente a las UMATA, la realización de eventos regionales de intercambio de experiencias, entre otros.

El municipio, asumiría el mayor costo del Sistema y, por supuesto, el elemento de mayor importancia: el personal de las UMATA, además de cofinanciar la dotación logística y el funcionamiento.

7. Adecuación de las Unidades de Coordinación SINTAP departamentales

La organización del trabajo y las metodologías de actuación de las Unidades SINTAP departamentales deberán adecuarse a las necesidades reales que tengan las UMATA para mejorar la calidad de su servicio.

El apoyo del Fondo DRI a las Unidades de Coordinación del SINTAP departamentales, a través de las Secretarías, debe revisarse detenidamente. Es paradójico, que los requisitos de elegibilidad de proyectos que tiene el Fondo DRI para el cofinanciamiento de los proyectos de asistencia técnica básica y específica que le presentan las UMATA, son más rigurosos y exigentes que los correspondientes a los proyectos de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Agricultura de los departamentos en función del SINTAP. Por lo tanto, se recomienda que, al igual que para las UMATA, el Fondo DRI solamente cofinancie los proyectos de las Secretarías cuando medie un proyecto

debidamente estructurado y formulado, el cual, por supuesto, debe estar basado en un conocimiento de las necesidades de las UMATA del departamento.

8. Fusión con el Sistema de Ciencia y Tecnología Agropecuaria

Se recomienda eliminar el Consejo Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria creado en el Decreto 1946 de 1989 y, sencillamente, aceptar que las orientaciones de política para el SINTAP sean las mismas que emanen del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Agropecuaria.

9. Adecuación del sistema de generación y ajuste de tecnología

Al igual que las demás entidades que conforman el Sistema, aquellas que tienen a su cargo la responsabilidad de la generación, ajuste y validación de la tecnología deberían fortalecer y estrechar sus vínculos con las UMATA. En este sentido, y desde una perspectiva de orientación al cliente, es fundamental para el éxito del trabajo de las UMATA que la tecnología producida sea relevante y pertinente para ella y sus usuarios. Por lo tanto, se recomienda que el PRONATTA cofinancie proyectos de investigación solamente cuando hayan sido diseñados conjuntamente con la UMATA respectiva y contemple para su ejecución metodologías de trabajo altamente participativas, en coordinación estrecha con la UMATA y sus usuarios. En otras palabras, se trata de fomentar la investigación adaptativa en finca con metodologías participativas y desestimular aquellos modelos que no garantizan la pertinencia ni la relevancia de la investigación en función de las condiciones de los usuarios (demandantes) de la tecnología.

C. Sobre la calidad del servicio de la UMATA

1. Calidad del capital humano

Capacitación: Se recomienda mantener y reforzar los cursos de capacitación en gestión que se están adelantando por parte del SINTAP en la actualidad. Sin datos globales sobre el impacto generado por estos cursos, las visitas de campo realizadas evidenciaron la conveniencia de los cursos y la utilidad de los mismos. De hecho, la metodologías participativas que se promueven en dichos cursos son muy pertinentes para introducir los

criterios de orientación al cliente.

Requisitos de selección: Se recomienda que, como una medida destinada a mejorar la competencia y a establecer unos niveles mínimos de calidad entre los funcionarios de las UMATA (profesionales y tecnólogos), los departamentos, de común acuerdo con las alcaldías, establezcan como condición para vincularse a cualquier UMATA - independientemente de su condición laboral- la aprobación de unos requisitos mínimos (además de la formación y experiencias requeridas, la presentación de un examen). El ejemplo conocido de Norte de Santander puede ser replicado en muchos -ojalá todos- otros departamentos del país.

Formación técnica y profesional: Es muy generalizada la queja entre los extensionistas de todo el país (principalmente, los de nivel profesional) acerca de la poca pertinencia de muchos de los conocimientos y de los métodos de aproximarse a la realidad que recibieron como parte de su formación académica en la universidad o centro de enseñanza. Se recomienda, por lo tanto, revisar conjuntamente con las universidades y otros centros de enseñanza del sector agropecuario, los currículos con el fin de introducir al estudiante en temas tales como la evolución histórica en Colombia de los programas de asistencia técnica para el pequeño productor y desarrollo rural, sistemas de producción de economía campesina y competitividad.

Servicio social obligatorio: Complementario a lo anterior, se recomienda que, aprovechando lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley 115 de 1994 (Estatuto General de Educación) sobre el establecimiento del servicio social obligatorio y la educación básica agrícola, se promueva que los jóvenes estudiantes se vinculen a las UMATA como pasantes. Ello, de por sí, en un corto plazo podría significar el inicio de un proceso interactivo muy dinámico entre la sociedad rural y la universidad con resultados muy provechosos para ambas partes. Esta medida no debe circunscribirse a las profesiones agropecuarias sino que, por el contrario, debe propender para que haya mayor interdisciplinariedad (economistas, administradores, comunicadores, sociólogos, ingenieros, abogados, etc).

2. Orientación al cliente

La orientación del trabajo de la UMATA para la satisfacción del cliente, es un concepto tan simple como importante. Implica un cambio radical en el tipo y forma de

relacionamiento que ha prevalecido entre las partes: asistente técnico y usuario. Conlleva un cambio de actitud de ambos, pues la relación no es de tipo paternalista -que es la actitud que prevalece actualmente en el Sistema- sino de vendedor y comprador. Sólo que aquí, quien recibe el servicio, no paga directamente sino que lo hace a través del Estado. Pero como comprador, tiene unos derechos que debe exigir y hacer respetar: el de la prestación de un servicio de excelencia y calidad. A su vez, el vendedor debe velar porque su producto tenga salida en el mercado a través de la calidad y pertinencia del mismo frente a la disposición del comprador a pagar por él. Lo cual hace que el vendedor deba preocuparse por conocer detalladamente las características y particularidades del comprador o cliente.

Este esquema, implica que la UMATA disponga de metodologías de trabajo efectivas para conocer las necesidades de sus clientes o usuarios y, conjuntamente con ellos, definir los planes de trabajo si es que quiere vender su producto (la asistencia técnica). Por lo tanto, se recomienda que el Sistema, teniendo en cuenta las diferencias regionales y culturales, investigue y desarrolle metodologías para facilitar el trabajo de las UMATA en la identificación y conocimiento de su clientela, en el análisis de su evolución en el tiempo, en la pertinencia de la tecnología transferida, en las técnicas para mejorar su capacidad de gestión, entre otras.

En este contexto, por ejemplo, sería muy importante desarrollar nuevas y mejores metodologías para la formulación y actualización de los Planes Agropecuarios Municipales (PAM) con técnicas más participativas y validadas por las CMAT y los CMDR y que incluyan un diagnóstico, sencillo pero pertinente, sobre el desarrollo tecnológico de los usuarios de la UMATA, el cual debe servir de base para la formulación de los proyectos de asistencia técnica de la UMATA. Los cuales deben tener indicadores verificables del impacto de la asistencia sobre la evolución tecnológica de los usuarios.

3. Ajuste y validación de la tecnología

Para que el cliente esté satisfecho no basta que el vendedor haga bien su tarea; se requiere, además, que el producto vendido sea del interés del comprador y le sea útil. De manera que la tecnología transferida por la UMATA tiene que ser relevante y pertinente para el usuario. La mejor manera de garantizar lo anterior, es vinculando a la UMATA y al usuario al proceso de ajuste y validación de tecnología con las entidades encargadas de dicha labor. Se deben usar, en consecuencia, metodologías de investigación

adaptativa con amplia y directa participación de los usuarios, en las propias parcelas de estos últimos. Ello lleva a recomendar, como ya se mencionó anteriormente, que el PRONATTA solamente cofinancie proyectos de investigación de validación y ajuste cuando el diseño y la ejecución incluyan a la UMATA y sus usuarios con metodologías participativas, privilegiando la investigación en los sistemas de producción de los mismos usuarios.

4. Dotación física

Sin una adecuada dotación física, los mejores esfuerzos de la UMATA pueden fracasar. Por lo tanto, se recomienda mantener el apoyo, a través del cofinanciamiento del Fondo DRI, que se ha venido dando para dotar a las UMATA. Sin embargo, es importante mejorar los criterios de focalización para apoyar más equitativamente a los más débiles.

Es importante llamar la atención sobre un aspecto crítico en la dotación de las UMATA: el de la movilización. Según datos del Primer Censo Nacional, a finales de 1995 había una relación de 2,76 extensionistas por moto, lo cual es insuficiente (dicho indicador debería estar entre 1,2 y 1,3 si es que hubiera una dotación adecuada). Se recomienda, pues, que se apoye a las UMATA para que puedan disponer de los medios de movilización adecuados, incluyendo la posibilidad de que los mismos extensionistas sean los propietarios de las motos y que, sencillamente, reciban un complemento como alquiler por su utilización para el trabajo. Este esquema funcionó bastante bien en el ICA en el pasado y le evita al municipio los problemas propios del manejo (operación y mantenimiento).

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Ariño, G. ***Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público***. Citado por Chias Josep. Marketing Público. McGraw Hill. Madrid 1995. p.23
- Botero, Rubén Dario y Rascos José Antonio. ***Servicio para la Competitividad. El nuevo enfoque estratégico***. Colección Arco Iris-Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, 1995. p.13.
- Colombia. Ministerio de Agricultura. Fondo de Desarrollo Rural Integrado. Programa de Desarrollo Integral Campesino. ***Componente de la Producción***. Bogotá, Marzo de 1989
- Chias, Josep. ***Marketing Público***. McGraw Hill. Madrid 1995. p.23
- Departamento Nacional de Planeación. ***Gestión pública orientada a resultados***. Documento CONPES 2790-Vicepresidencia de la República-DNP:DEE-Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. Santa Fé de Bogotá, 21 de Junio de 1995
- Fiorentini, G. ***Amministrazione Púbblica e Cittadino***: Le Relazioni di scambio. 1990
- Gobernación de Córdoba. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Económico. División de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. ***Estado actual de la Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria "Umata"***. Montería. Septiembre de 1995.
- Gómez Cuervo, Pedro León. ***Investigación dinámica para una sociedad cambiante***. En: Nuevas Tecnologías para Recrear el Agro. Colciencias. Santa Fé de Bogotá. Septiembre de 1993. p. 51.
- Grönroos, G. ***Service Management and Marketing***. Lexington Books. 1990, p. 27. Citado por. Chias Josep. Marketing Público. McGraw Hill. Madrid 1995.

Hauriou. ***Precis de droit public***. Citado por Chias Josep. *Marketing Público*. McGraw Hill. Madrid 1995. p. 22.

Horovitz, Jaques. ***La Calidad del Servicio***. McGraw-Hill. Madrid, 1991.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA. Bernal, Fernando, Delgado, Carlos y Combariza, Marfa. ***Las Reformas Sectoriales y el Desempeño del Gobierno Local, Las UMATA y los Productores Rurales***. Santa Fé de Bogotá D.C., Abril de 1996. Informe Final.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Fondo DRI. ***Proyecto de Asistencia Técnica. Procedimiento para la programación***. Santa Fé de Bogotá, Septiembre de 1995. p.40

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-ICA. Fierro, Luis Humberto. ***El Proceso de Transferencia de Tecnología***. Tibaitatá. Agosto de 1994

OCDE (1988). ***La Administración al Servicio del Público***. MAP. p. 17. Citado por Chias, Josep. *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*.

PBEST Asesores. ***Resultados del Primer Censo Nacional de las UMATA (1995): Caracterización básica***. Informe Final (Preliminar). Trabajo realizado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Colciencias e IICA. Santafé de Bogotá, mayo de 1996. Sin publicar.

PBEST Asesores. ***Directorio Nacional de las UMATA, 1995***. Trabajo elaborado con base en el Primer Censo Nacional de UMATA, 1995. para el MADR, Colciencias e IICA. Santafé de Bogotá, mayo de 1996. Sin publicar.

Reichart, Norberto. ***Análisis crítico de los diversos enfoques o sistemas de transferencia de tecnología agrícola en América Latina***. En Seminario sobre Transferencia de Tecnología Agrícola. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. OEA. Uruguay. Ed. Amgel Marzocca. 1976

República de Colombia. Región Caribe. Secretarías de Agricultura Departamentales.
Estado Actual de la Asistencia Técnica Agropecuaria. Montería, Octubre de 1995

Rivera, Bernardo. **Una propuesta para la investigación local en Corpoica.** Enero de 1996. p. 5-6, fotocopia.

World Bank. **Colombia: Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance.** Report No. 14085-CO, March 30, 1995.

Zapata Llano, Fabio. **La Metodología del Milagro Agropecuario. Extensión Agrícola en Japón.** 1993. p.263.

ANEXOS

Anexo 1: Notas de campo

***Anexo 2: Algunos resultados del Primer Censo Nacional de UMATA por regiones
CORPES***

NOTAS DE CAMPO

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

SINTAP ANTIOQUIA

Los funcionarios de las UMATA son muy inestables (por compadrazgos políticos y bajos sueldos). Tiene contratos a 2 o 3 meses. Por ello no hay continuidad en programas y proyectos pero sí entorpecimiento. Es frecuente el desvío de fondos por parte de los alcaldes. El equipo de transporte se utiliza en muchas actividades fuera de la Umata: alcalde política, obras públicas, etc. A la Secretaría le llegan quejas de la Umata contra el alcalde y del alcalde contra la Umata. La lista de las mejores UMATA de Antioquia cambió entre 1994 y 1995 con los nuevos alcaldes." La voluntad política del alcalde y el Concejo son el principal factor de éxito o fracaso de la umata porque el Concejo es el que aprueba o no las propuestas del alcalde. Lo malo son las administraciones municipales desinteresadas que no nombran, no apoyan, no dan el presupuesto, no es la prioridad del programa, no tienen recursos para asignarle.

Director CRI La Selva. Un problema de las UMATA es que están demasiado pegadas a la administración municipal sin desarrollar una perspectiva propia y también están muy pegadas a la Secretaría de Agricultura.

Coordinación SINTAP Antioquia.

El personal del SINTAP está integrado por un coordinador, 2 técnicos, una secretaria, trece coordinadores regionales que dedican el 70% de su tiempo a las UMATA, tres supervisores zonales y un coordinador DRI.

Actividades que realiza:

- Reuniones con los Alcaldes presentando la Umata y el SINTAP. Son reuniones de inducción necesarias porque las autoridades de los municipios no tienen ni criterios ni cultura de apoyo a la actividad agropecuaria.
- Se les presta asesoría legal mediante seminarios y charlas sobre la legislación que rige el servicio de asistencia técnica municipal, sobre los compromisos adquiridos por el municipio en materia de cofinanciación, etc.
- Se han realizada tres grandes eventos de capacitación para los técnicos de las UMATA: en formulación del P.A.M., en Gestión de la Asistencia Técnica Agropecuaria y en Metodología de Extensión Rural
- El departamento entregó a las UMATA oficinas y enseres, equipo de transporte, maquinaria agrícola, bueyes, viveros, funcionarios, y presta otros servicios que ofrecen las diferentes secciones de la Secretaría:
 - de informática y estadística
 - de diagnóstico agropecuario
 - planificación a partir de formulación de proyectos
 - asesoría para protección y conservación de recursos naturales y medio ambiente
 - asesoría en extensión rural
 - apoyo de 13 grupos multidisciplinarios
 - asesoría técnica para ejecución de proyectos
 - apoyo técnico agropecuario

Se está haciendo seguimiento sobre dos aspectos:

- parte legal que incluye creación de la Umata por acuerdo, inscripción en la Secretaría, vinculación a la estructura administrativa del municipio, parte logística (local, dotación, transporte),

parte financiera (cumplimiento de las obligaciones de cofinanciación) y parte de personal (contratos, convenios, planta de personal)

- parte de financiación y cofinanciación

Finalmente se da apoyo de trece equipos multidisciplinarios subregionales (agrónomos, veterinarios, forestales, ingenieros agrícolas, etc)

- asesoría técnica para ejecución de proyectos
- apoyo tecnológico agropecuario

Generación y Transferencia de Tecnología

Director de la Umata de Yolombó, Antioquia

El CRECED ni va ni viene. Hace falta la capacitación técnica permanente. El CRECED no apoyó la elaboración del PAM.

CRECED de Puerto Berrío

Programación actual: programa de capacitación para profesionales y personal de UMATA. Se elaboró un diagnóstico de necesidades de capacitación de las UMATA en 1994.

Se elaboró encuesta a bibliotecas municipales sobre información técnica agropecuaria, con el fin de establecer una red de información municipal.

Van a firmar convenio con el Sena para financiar ajuste y transferencia de tecnología.

Coparticipación en proyectos que presenten UMATA.

CRECED de Rionegro.

ICA realiza funciones de sanidad agropecuaria a través de las UMATA: monitoreo de mosca mediterránea y de la fruta, sanidad agrícola y pecuaria, campañas sanitarias.

Existe una convenio ICA-Secretaría de Agricultura para Sanidad Agropecuaria. Se nutre de la expedición de licencias de sanidad (50 millones).

Secretaría expide licencias de movilización a través de las UMATA. Comité Ica Secretaría distribuye los recursos.

Corpoica cogió la investigación y transferencia en proyectos. Hace investigación nacional (para más de un departamento), regional y local (proyectos de CRECEDs).

Un Creced no puede desarrollar proyectos de investigación sin las UMATA. Los proyectos de transferencia también exigen la presencia de la UMATA. Este Creced esta ejecutando un proyecto de investigación sobre mora con cinco municipios y otras tantas UMATA,. investigación y transferencia sobre guayaba, desarrollo tecnológico del murrapo y manejo integrado de la polilla todos con UMATA.

Los proyectos con la Umata se realizan con base en convenios que firman el alcalde y el director regional de Corpoica. Algunas actividades se realizan sin convenio con la colaboración de la Umata en la búsqueda de fincas para prueba. Procuran informarle a la Umata lo que estan haciendo pero no necesariamente lo hacen. Los proyectos aglutinan muchos agentes interesados: en el caso de mora Bavaria, CCI, Corpoica, UMATA.

Responsabilidades del Creced:

1.- capacitación a usuarios intermedarios. - capacitación a traves de giras a otras zonas del país-dias de campo, talleres, seminarios

2.- Corpoica trabaja con base en la demanda y esta viene de las UMATA. Corpoica programa las actividades con base en los PAM. Los planes zonales no fueron consultados para elaborar el PAM. El PAM los que hace es priorizar renglones y veredas.

Ha habido mucho avance en organizar grupos de productores.

El proyecto piloto recomendó: darle más jerarquía a las UMATA convirtiéndolas en Secretarías de la Alcaldía. Hay 6 o 7 municipios del Oriente que lo han hecho. .

No existe una sección específica del Creced dirigida a trabajar con la Umata. Hay recursos DRI para capacitación a usuarios intermediarios, a los que aplica el CRECED.

El apoyo logístico que brinda el CRECED para actividades de las UMATA es : transporte de usuarios, refrigerio para talleres, apoyo técnico en días de campo y talleres.

SINTAP Antioquia.

La tecnología agropecuaria no es un factor de éxito o fracaso porque la tecnología existe y no se necesita tecnología de punta para atender a la economía campesina cuando su problema es de comercialización. La UMATA obtiene fácilmente la tecnología a través de muchas entidades.

Entrevista con el Dr, José Hirian Tobón. Granja La Selva, Corpoica.

La función de las UMATA es transferir tecnología y no hacer difusión de tecnología. La transferencia de tecnología implica volver factible la innovación tecnológica con un fin último, mejorar la calidad de la vida. Para el efecto la UMATA no puede difundir solamente el mensaje tecnológico - una recomendación sobre producción - sino que debe intervenir sobre aquellas variables que hacen posible que la innovación pueda materializarse, tales como el mercadeo, el crédito, la capacidad empresarial, el ambiente político, etc.

La función de difusión de tecnología es la de tomar un saber generado externamente y trasladarlo al beneficiario final acriticamente por los métodos de visitas, días de campo, etc. Supone una función de mensajero o vendedor pero no supone la función de promover las condiciones de factibilidad de la innovación.

La transferencia implica una capacidad de integración de varios elementos para poder actuar y esa capacidad de captar esos elementos del entorno procesarlos y ponerlos en funcionamiento, constituiría el factor principal de éxito.

Obviamente esta perspectiva implica una UMATA crítica, capaz de asumir toda la oferta tecnológica disponible en el medio y adaptarla a sus necesidades (a las necesidades de los productores). El subsistema de generación sería mucho más amplio que Corpoica-Ica-Creced y se ampliaría hacia todas aquellas instituciones que generan tecnología en todos los aspectos que la Umata integra para transferir tecnología.

DEPARTAMENTO DE CASANARE

SINTAP y UMATA de Casanare

El diagnóstico del SINTAP de Casanare es que las UMATA no han arrancado por problemas políticos:enfrentamientos alcalde-concejo municipal, preferencias por grupos simpatizantes.

El concejo municipal de Villanueva no deja recursos para la cofinanciación de la UMATA.

En Monterrey apoyo insuficiente del alcalde, a pesar de haber sido antes, funcionario de la UMATA. Inestabilidad de funcionarios.

Creced de la Altillanura, problemas con la capacitación por inestabilidad

Coordinación SINTAP Casanare

La Secretaría de Agricultura tiene un SINTAP con un 1 jefe de sección, 3 coordinadores, 17 profesionales y 9 técnicos incorporados a las UMATA.

Es un equipo muy profesional y dedicado a su trabajo que realiza labores de capacitación y asesoría. Pero el grado de politización del departamento es muy alto.

Las actividades realizadas por el SINTAP son la promoción de la UMATA ante las autoridades municipales. Han realizado cursos de capacitación en gestión.

El SINTAP se queja de que el papel que les ha asignado el SINTAP Nacional es el de tramitadores

y quieren tener más funciones, especialmente en desarrollo tecnológico y más autonomía. No hay coordinación interinstitucional entre las entidades del sector, precisamente debido a la falta de autonomía regional.

Las UMATA no han avanzado. Son más bien un buen deber ser. Pero hay de todo tipo de UMATA, es decir con todos los grados de desarrollo.

Los problemas de las UMATA de Casanare no son económicos sino políticos: conflictos entre alcaldes y concejos municipales; preferencias de los alcaldes por un grupo determinado; son también administrativos del tipo de atención pasiva de la demanda, no planificación, no identificación de sistemas de producción y A.T. puntual; tienen problemas de capacitación y finalmente falta interés de la comunidad por la Asistencia Técnica.

Umata de Villanueva

Funcionan bien las relaciones con el Departamento, pero les falta concertación con las UMATA y falta representación de las UMATA en una instancia de coordinación departamental (el Concejo Deptal).

Umata de Monterrey

Problemas con la Secretaría de Agricultura del Departamento y el SINTAP: no tienen una adecuada orientación hacia las UMATA y son más o menos tramitadores. Consideran que el SINTAP debe fortalecerse.

Umata Tauramena

Poseen buenas relaciones con el Departamento y el SINTAP. Tienen muchos recursos y no suficientes proyectos y actividades para gastarlos adecuadamente. Tienen proyectos de investigación en pastos con CORPOICA.

Umata Yopal

Tienen buenas relaciones con el SINTAP.

CRECED de Casanare.

Está integrado por un director y dos profesionales.

El trabajo de investigación sobre problemas tecnológicos para la zona es incipiente. Esto es una situación generalizada para la Orinoquia y la Amazonía.

Están desarrollando proyectos pecuarios con campesinos y participando con las UMATA.

Realizaron identificación de problemas tecnológicos con productores para 1995 y de cultivos prioritarios. Tienen limitaciones en el proceso de concertación con la comunidad.

Hace parcelas demostrativas, especialmente con el SENA y algunos municipios.

Están identificando sistemas de producción de Economía Campesina en compañía de las UMATA.

Tienen proyectos de ajuste de tecnología en antiguas zonas PNR.

Corpoica presenta quejas de falta de coordinación con el SINTAP, que tiende a mejorarse. No realizan capacitación técnica sistemáticamente con profesionales sino en torno a proyectos concretos.

Umata Yopal

Tienen buenas relaciones con Corpoica

CRECED del Meta (Ariari y Atillanura)

- El SINTAP está haciendo más fuertes a los municipios ricos, sin ayudar suficientemente a los más pobres, pues el sistema premia a los más capaces y castiga a los que no tienen capacidad de presentar buenos proyectos. Resultado: el aumento de la brecha entre municipios ricos y pobres.

La Comisión Seccional de A.T. solamente se reunió para programar la capacitación en gestión. Ninguna entidad esta realizando la capacitación técnica porque la Secretaría de Agricultura no está preparada para hacerla.

No hay formación profesional en A.T. por parte de la Universidad.

El Creced se apoya en las UMATA para formular y ejecutar proyectos. Actualmente se está haciendo con ellas la caracterización de los sistemas de producción.

CRECED del Meta y Atillanura

La Secretaría de Agricultura no está capacitada para realizar la capacitación técnica de las UMATA.

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

SINTAP del Cauca

La estabilidad es un factor esencial de éxito o fracaso de la Umata (Secretario de Agricultura del Cauca).

En Caloto, los usuarios se movilizaron para impedir que el alcalde cambiara la planta de funcionarios.

Coordinación SINTAP del Cauca

La Secretaría de Agricultura apoya al SINTAP: dotación de oficinas regionales propias con computador, vehículo, medios de difusión y buen nivel salarial.

La Secretaría poseía cinco granjas experimentales (una por piso térmico) que fueron entregadas a los municipios sedes.

No se reúne la Comisión de Asistencia Técnica porque está mal concebida por su gigantismo que hace muy difícil reunirla. Solamente funciona con Corpoica, el Sena y SINTAP. El Sena ha cumplido muy buena labor con dos funcionarios dedicados exclusivamente a apoyar a las UMATA.

Falta una reglamentación clara y aplicada sobre beneficiarios, UAFs, inscripción.

La Secretaría tiene varios proyectos productivos regionales de piscicultura, maquinaria agrícola, tracción animal para suelos de ladera, Plan de Desarrollo alternativo y convenio con GTZ para café orgánico.

El SINTAP y Corpoica identifican demanda de capacitación tecnológica por parte de las UMATA y de los productores con el fin de satisfacerla.

Coordinación SINTAP del Cauca y Corpoica

Corpoica no tiene la función de realizar la evaluación de la capacidad técnica de las UMATA, esa función está en manos del SINTAP.

Entienden su función como la de capacitación de los profesionales de las UMATA. Han llevado un control de los asistentes a eventos de capacitación y se dan cuenta de la inestabilidad de los asistentes. Consideran que la estabilidad es un factor principal de éxito de las UMATA. A partir de 1995 se ha mejorado la situación de estabilidad de los funcionarios de las UMATA.

Consideran que la Umata tiene como funciones realizar la extensión y recoger la demanda pero que no debe hacer investigación.

Se muestran satisfechos con la coordinación interinstitucional. Hay buena armonía y cada entidad conoce bien sus funciones.

En los talleres de capacitación a funcionarios de Umata presentan los proyectos de investigación en marcha. Han impartido capacitación en formulación del PAM, en Gestión de Proyectos de A.T. Municipal y en Técnicas de Comunicación.

Umata de Caloto

Hay una escuela de Extensionistas en el Cauca que forma bachilleres agropecuarios.

DEPARTAMENTO DE CORDOBA

En San Andrés de Sotavento, la Umata decayó con el cambio de alcalde. El alcalde regala a sus amigos la preparación del suelo con el tractor del municipio que tiene una tarifa de mitad de precio y van a comprar otro. El factor de éxito es el dinero para funcionar que depende del alcalde y el Concejo.

UDECO. Hay tendencia a mantener el staff de técnicos pero no a mantener al director.

Coordinación SINTAP de Córdoba

- La coordinación SINTAP esta conformada por nueve profesionales (5 veterinarios y 4 agrónomos)

Umata de San Andrés de Sotavento

- La secretaría de agricultura tenía oficinas en todos los municipios con agrónomo y un veterinario. Algunos de ellos pasaron a las UMATA. Los que actualmente estan en el SINTAP estuvieron en los municipios.
- Todas las divisiones de la Secretaría de Agricultura le prestan apoyo a la Umata. La división de producción tiene convenios con los municipios para actividades de inseminación, fomento de la capricultura, producción de semillas mejoradas escasas en el comercio.
- La Secretaría de agricultura promovió reuniones con la Caja Agraria y las UMATA, pequeños productores y ONGs para discutir la situación del crédito agropecuario y acordaron
- la Umata hará las planificaciones de crédito
- se acordaron fechas de desembolsos previa certificación de las UMATA
- la umata presta la a.t. a los usuarios del crédito

UDECO de Córdoba.

- La Secretaría de Agricultura es muy exigente con las UMATA. Antes de 1994 era poco el apoyo que brindaba.
 - La urgencia del DRI de colocar recursos lleva a no adoptar las recomendaciones de la Secretaría sobre la no cofinanciación de algunas UMATA.
 - Falta una entidad que defina la política de desarrollo rural del Departamento.
- Poca coordinación UMATA Creced-Corpoica.

SENA de Córdoba

Hay ineficiencias en la coordinación interinstitucional pero la entidad tiene una relación buena y eficiente con la secretaría de Agricultura.

DEPARTAMENTO DE NARIÑO

SINTAP NARIÑO

"en los últimos 2 meses 15 UMATA cambiaron personal (los alcaldes) para repartir el empleo entre los grupos" En consecuencia quieren estabilidad del personal Umatero.

Coordinación SINTAP Nariño

Esta coordinación tiene 10 profesionales que atienden 4 zonas, dos por zona, que estan dotados

con un equipo completo de extensión para cada zona. Son tres zootecnistas y 5 ingenieros agrónomos.

Loá alcaldes fueron sometidos a la disciplina de mantener actualizadas la inscripción de la Umata manteniendo la calidad del equipo técnico de la unidad.

Su función es la de prestar asesoría a las UMATA en:

- diligenciamiento de fichas BPIN
- manejo y gestión de la oficina
- manejo de recursos
- manejo de proyecto de asistencia técnica básica

Además se realiza capacitación en gestión financiada por PRONATTA

Funcionan en coordinación Corpoica, el Sena y la Secretaría (SINTAP) sin Comisión de Asistencia Técnica.

Gobernación de Córdoba. Secretaría de Agricultura. División de TTAP. Estado Actual de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria. "UMATA". Montería. Septiembre de 1995..Debilidades: "inestabilidad laboral de los funcionarios de las Umata, reemplazados en la mayoría de los casos por personal sin capacitación, es de anotar que algunos municipios han iniciado el proceso de incluir los funcionarios en la carrera administrativa".

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Entrevista Corpoica. Las UMATA más exitosas son las que maneja el Comité de Cafeteros. La inestabilidad es un factor de fracaso según lo piensan los usuarios.

Sociedad de Agricultores de Colombia. Seccional Santander del Sur. Hay ingerencia política del municipio y el Departamento en la gestión de las UMATA. Se deben usar más los gremios porque garantizan técnica, transparencia y menos criterios políticos.

Coordinación SINTAP . 24 UMATA contratadas por la Federación de Cafeteros y cinco por otra firma privada. Y la Secretaría ejerce el control mediante una visita de monitoreo cada 2 meses. "La marcha de la Umata está sujeta a la voluntad política del alcalde y la falla del proceso está relacionada con las administraciones municipales". A los funcionarios municipales se les agregan otras áreas de responsabilidad a criterio del alcalde. En muchos municipios los usuarios no dejan cambiar a la Umata.

Coordinación SINTAP de Santander

El SINTAP apoya 87 UMATA de otros tantos municipios en 6 provincia. Poseen un profesional por provincia mas tres profesionales de apoyo y un coordinador. La situación de la coordinación SINTAP es muy difícil porque la Secretaría de Agricultura está altamente politizada.

El SINTAP no tiene transporte de la institución y eso reduce significativamente la movilidad. El SINTAP no maneja el recurso de cofinanciación del DRI pues esta función la cumple la Secretaría, afectando negativamente la labor propia del SINTAP. Los recursos transferidos por el DRI se desvían hacia la satisfacción de necesidades distintas a las del Sistema (del tipo compra de blazer para el Secretario de Agricultura).

Realizan actividades de control sobre las UMATA 29 de las cuales son contratadas (24 con el Comité de cafeteros y 5 con otra empresa privada), a través de visitas bimensuales de monitoreo La marcha de las UMATA está sujeta a la voluntad política de los alcaldes y las fallas del proceso están relacionadas con las administraciones municipales.

Hace falta articular más las entidades para presentar planes más efectivos de fortalecimiento

institucional.

Coordinación SINTAP Santander

"Bajo la coordinación de la Secretaría de Fomento y Desarrollo de Santander, se realizaron integralmente 10 cursos de Gestión para la A.T. Municipal en el período Abril a Junio de 1995 para 73 UMATA a los que asistieron 195 funcionarios" Corpoica contribuyó a este proceso Perspectiva Agropecuaria. Publicación de Corpoica Regional 7. Año 3. Julio -Agosto de 1995.

<Diagnóstico estratégico del sistema de producción de caña panelera> en la Hoya del Río Suárez y Chicamocha. "Los asistentes manifestaron gran preocupación por la situación de las UMATA y el poco interés de los alcaldes en la conformación de este organismo como ente transferidor de las tecnologías a los usuarios finales". En Corpoica. Perspectiva Agropecuaria. Boletín Técnico - Divulgativo No. 9, Año 3, Septiembre -Octubre de 1995. p.10.

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

SINTAP TOLIMA

Una parte considerable de las UMATA no cumplían el requisito de Umata básica. Tenían contratos a 6 meses con órdenes de trabajo y los funcionarios salían y se llevaban hasta los mapas. Si no hay por lo menos un funcionario de planta en la Umata, esta no debe ser inscrita. La causa de esta situación es la falta de apoyo político a las UMATA.

La Umata fué declarada como inversión social . Concepto de Minagricultura. Sentencia No. C-520 de 1994, que declaró inexecutable el parágrafo 6 del art. 22 de la ley 60. Hay problemas de enfrentamiento entre alcaldes y concejos que dificultan mucho la actividad. Para los alcaldes es mejor mantener al personal de la Umata con órdenes de trabajo para poder mangoniar. Al personal de las UMATA lo ponen a hacer de todo. A veces en las UMATA se recarga todo el peso del municipio. Los alcaldes se quejan de que las UMATA se mantienen en cursos. El tipo de contrato que tienen los funcionarios con las alcaldías es un obstáculo para la asistencia a capacitación porque no se les puede pagar viajes ni viáticos. La fronda burocrática del municipio impone muy bajos salarios al personal de la Umata. Cuando se declaró inexecutable parte de la ley 60 algunos alcaldes pidieron renuncias a personal de la Umata. El problema fundamental de las UMATA del Tolima es el de la planta de personal y la vinculación a la carrera administrativa, porque de lo contrario la capacitación se pierde porque los puestos son políticos y a la gente solamente la nombran donde la conocen. Los cambios de gobierno son fatales porque se renueva prácticamente el 70% del personal de las UMATA del departamento. Las UMATA del Tolima son entidades eminentemente políticas.

" Según el fallo (citado) los jefes de división son de carrera administrativa. El ideal es que el director de la Umata sea Secretario de Agricultura y la Umata sea su oficina. La condición para que la Umata tenga éxito es que dependa directamente del alcalde porque es el que manda en el municipio" SINTAP Tolima. Este coordinador dice que las UMATA no pueden influir para transformar la situación agropecuaria del departamento del tolima porque la situación es supremamente grave.

CORPOICA REGIONAL 6 (HUILA Y TOLIMA)

Dr. Hoyos. Ex-subgerente de Transferencia de Tecnología de Corpoica. Regional 6. Actual Gerente ICA-Tolima. Las UMATA se conciben como instrumento al servicio del político.

Reunión con todos los Creced de la Regional 6 de Corpoica. Ha mejorado la estabilidad de los funcionarios de las UMATA y, en consecuencia disminuído el desgaste de la capacitación. Ha

habido nombramientos en planta. El creced del norte del Tolima encontró una permanencia promedio de tres meses entre los funcionarios de las UMATA. La formulación del PAM en el Tolima pudo fracasar porque los funcionarios de las UMATA estaban por contrato y se llevaron los documentos

Coordinación SINTAP Tolima

Personal Coordinación SINTAP: 1 jefe, 7 funcionarios delegados para las 8 zonas del departamento, 1 secretaria.

Tradicionalmente había delegados de la Secretaría en cada cabecera municipal de zona (7 zonas) con oficina propia donde se prestaba servicio de asistencia técnica directa a los productores.

- La coordinación SINTAP
- asesora a las UMATA en la elaboración de proyectos y manejo de los instrumentos de planificación (asistencia técnica básica y específica).
- asesora a alcaldes y concejos en el cumplimiento de la parte normativa. Cada cambio de alcaldes y concejos obliga a volver a empezar. En algunos municipios hay problemas de enfrentamientos alcalde-concejo que dificultan mucho la actividad.
- realizó un censo de todos los productores agropecuarios y, conjuntamente con la URPA, un ejercicio de cálculo de la UAF para todo el departamento, en 1995.
- Función de seguimiento: se realiza a UMATA y a proyectos. Se visita a cada umata una vez por mes, se constata el funcionamiento, si cambió o no de personal, se chequea el manejo del presupuesto, se conversa con el alcalde, se visitan los proyectos y se habla con la comunidad.
- el Departamento está entregando las granjas agropecuarias a las UMATA en comodato; también se entregaron 46 motos. Le prestan a las UMATA el equipo de difusión del departamento.
- se han realizado las siguientes actividades de capacitación:
- en Gestión SINTAP para la Asistencia Técnica Municipal para 46 UMATA, 165 funcionarios, 9 cursos de 90 horas.
- capacitación para determinación de la UAF para 90 funcionarios de UMATA. duración 40 horas. Contenido cartografía básica y temática, determinación de sistemas de producción y cálculo de la UAF.
- curso sobre Programa Operativo Anual (POA). Participante 1 representante por Umata. Para unificar criterios y empezar el POA a partir de 1º de Enero de 1996.
- 2 cursos de capacitación en asistencia técnica municipal para estudiantes del último semestre de medicina veterinaria y agronomía.
- El trabajo del SINTAP (de la coordinación) ha sido garantizar que todos los municipios tengan la Umata básica y mientras eso no se consiga es difícil avanzar en otros frentes.
- El SINTAP le brinda apoyo técnico a la Udeco para la reformulación de proyectos del sector agropecuario y le dá concepto técnico a todos los proyectos agropecuarios que llegan a la Udeco. Hay periodos en los cuales todo el personal y la actividad debe concentrarse en eso.

Umata de Espinal.

Al director le parece que ha faltado apoyo más constante del SINTAP para esta Umata y en especial para su director. Esperaría que sus delegados pudieran salir al campo a realizar prácticas conjuntas con la Umata. El directos necesita más apoyo para definir la Uaf, para afrontar problemas administrativos y normativos, y para formular el Programa Agropecuario Municipal.

La Secretaría proporciona apoyo logístico, capacitación y para formular proyectos. Falta apoyo en instrumentos de planificación. Sus funcionarios no salen de la capital si no tienen transporte. El personal de la Secretaría es bueno y capacitado y la capacitación ha sido muy buena. Solamente hacen visita cada vez que tienen transporte.

Umata del Carmen de Apicalá.

El director expresa que el SINTAP no cumple bien su actividad porque promete asesoría que no cumple. No ha elaborado el PAM por falta de experiencia y falta de asesoría..

Entre Enero y Septiembre de 1995 no hubo comisiones de la Secretaría a los municipios porque fueron suspendidas por el Secretario. Considera que es función del SINTAP trabajar con alcaldes y concejos para que cumplan sus responsabilidades pero esa función no es cumplida por el SINTAP. El delegado ha venido tres veces en 1995 y en todas viene de entrada por salida y en ninguna ha hecho visitas de campo. En una alta proporción el SINTAP no está al servicio de las UMATA y la Secretaría no ha actuado para transformar la coordinación SINTAP.

Reunión con Directores del Creced de la Regional 6 de Corpoica.

Falta apoyo institucional del SINTAP y de otras entidades hacia las UMATA a partir de las reformas de los decretos de Modernización del Estado de 1992. Por eso no se reúne la Comisión de Asistencia Técnica ni funciona el Consea en el norte del Tolima.

Coordinador SINTAP Tolima.

Los CRECED únicamente realizan labores de coordinación porque su personal es muy reducido y no alcanza para otra cosa. Sí realizaron la labor de transferencia de la tecnología que tenían los distritos a las UMATA.

Doctor Hoyos. Gerente ICA Tolima. Exsubgerente de Transferencia Corpoica-Regional 6.

Ya se realizó una caracterización de los usuarios intermediarios en el Tolima, vinculados a las UMATA: formación, características tecnológicas por municipio, especies alternativas por municipio, nivel de cobertura de las UMATA, necesidades de capacitación tecnológica y metodológica.

Considera que se debe revisar la capacitación que se viene dando a las Umata para dar menos cursos formales y orientarse más hacia lo que realmente necesitan. Considera que se deben producir materiales especializados en difusión de tecnología. Por eso se proyecta organizar en esta regional un centro de producción de medios y transferencia de tecnología de apoyo a las UMATA. Corpoica ha realizado los siguientes cursos de capacitación :

- en metodología de trabajo en áreas de economía campesina con participación de todos los profesionales de las UMATA. 8 eventos. Se realizó evaluación previa de conocimientos.
- cursos de SINTAP ya referenciados por el coordinador SINTAP. Se encontraron muchos vacíos conceptuales en sistemas de producción
- se está evaluando la aplicación de la capacitación recibida, en algunas UMATA seleccionadas.

Las demandas de capacitación realizadas por las UMATA se cumplieron en un 70 u 80% en 1995. No se produjo ningún boletín técnico pero toda la tecnología pertinente disponible en la institución ha sido entregada a las UMATA, aplicando el esquema de agrupación UMATA por intereses afines. Se ha encontrado que la velocidad de rotación de las UMATA del Tolima es de 6 meses: eso ha provocado críticas y desánimo dentro de la Corporación porque se está perdiendo el tiempo con la capacitación y la entrega de la tecnología.

Las UMATA no tienen un buen nivel tecnológico. Parte de la responsabilidad se halla en la Universidad del Tolima que ha orientado su formación hacia la asistencia técnica a cultivos comerciales. Tiene grandes debilidades en aspectos tales como: teoría del campesinado, conocimientos en desarrollo rural, concepciones del desarrollo,

La Umata es percibida como instrumento al servicio del político cuyo manejo está determinado por la necesidad de una imagen y otras variables políticas.

El Creced de Exito es aquel que su director tiene mayor capacidad de gestión. Norte de Huila y Norte del Tolima son exitosos.

Corpoica no tiene una definición clara de la transferencia y de la clientela a la que va dirigida.

Reunión con los CRECED de la Regional 6 de Corpoica.

La mayor preocupación de las UMATA es que las entidades les ponen tareas que no les pertenecen. Las Corporaciones regionales las quieren poner de policías.

Hay quejas y preocupación por el bajo nivel de capacitación que tienen las UMATA del Plan del Tolima.

El Creced del Norte del Tolima formó un Grupo Operativo Institucional para el SINTAP GOI conformado por el Sena, Secretaría y Corpoica, que formuló el Plan Zonal, planteó la composición de la Umata necesaria y programó actividades de seguimiento y evaluación y de apoyo a la gestión de las UMATA.

No hay bagaj tecnológico en las UMATA para especies y sistemas alternativos.

El ICA entregó todos los paquetes tecnológicos a los municipios en lo que fué el Cronograma de Entrega de la Asistencia Técnica a los Municipios.

Umata de Espinal

Hasta Diciembre de 1994 las relaciones con Corpoica eran nulas. Se han mejorado durante el presente año. Pero no ha habido transferencia de la tecnología. Ha faltado gestión a la relación CRECED-Umata. El Creced ya identificó la demanda de investigación.

Los conocimientos que tienen sobre el algodón provienen del ICA. La tecnología de frutales proviene de la Secretaría de Desarrollo y Sena. La ciruela se atiende con tecnología ICA.

Umata de Carmen de Apicala

Relaciones con el Creced del Valle Cálido del Alto Magdalena: la Umata participó en taller sobre sistemas de producción y en capacitación sobre manejo de suelos. El Creced invita a todas las actividades a la Umata. Pero no ha sido entregada la tecnología por parte del Creced. Tienen un concepto de que el Creced les presta apoyo. Cuando tienen problemas tecnológicos recurren al ICA o al Sena.

OTROS DOCUMENTOS Y TESTIMONIOS

Corpoica. Programa de Transferencia de Tecnología Regional Uno. Necesidad de los Asistentes Técnicos Municipales. Tibaitatá. Junio de 1995. Encuesta a 114 UMATA. Conclusión : 1) hay un alto desgaste de las Entidades dedicadas a la capacitación de las UMATA. y 2) no hay continuidad en la prestación del servicio de asistencia técnica a los pequeños productores.

Reunión de UMATA del Pacífico. Las Administraciones Municipales no han entendido qué es la Umata. Solución: ubicación en la carrera administrativa. Buscar la legitimación con las comunidades y promover movimientos de usuarios que impidan el cambio. Proponen despolitizar la Umata. En muchos casos los alcaldes son el problema, en otros son la disculpa. Se propone conseguir la autonomía de la Umata pero no se entiende cuál puede ser el camino. Una Umata totalmente independiente como las Juntas Administradores de Deportes. Buscar apoyo/alianza con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (en asignación de recursos, en selección del director de la Umata, respaldando una terna de candidatos).

ANEXO 2

ALGUNOS RESULTADOS DEL PRIMER CENSO NACIONAL DE LAS UMATA
POR REGIONES (1995)

CUADRO 1

PERSONAL DE LAS UMATA

CORPES	NUMERO MUNICIP.	PROFES/ UMATA	EXTENS/ UMATA	FUNCIONAR /UMATA
CARIBE	149	2.11	4.61	6.6
OCCIDENTE	322	1.59	3.19	6.0
ORIENTE	443	1.53	3.58	4.6
AMAZONIA	24	1.46	2.46	4.6
ORINOQUIA	62	0.95	1.89	3.0
TOTAL	1000	1.64	3.54	5.3

FUENTE: Cálculos Pbest, con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995

CUADRO 2

VINCULACION LABORAL DE
LOS EXTENSIONISTAS

(%)

CORPES	CONTRATO	PLANTA	CARRERA
CARIBE	36	54	21
OCCIDENTE	54	34	27
ORIENTE	55	27	25
AMAZONIA	53	32	20
ORINOQUIA	60	34	22
TOTAL	51	35	25

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional
Umata 1995

CUADRO 3

PRESUPUESTO DE LAS UMATA

CORPES	PRESUPUESTO MILLS		\$1994/1995 %\$CONST.	APORTES A FINANCIACION UMATA		
	1994	1995		DEPTO	MPIO	DRI
CARIBE	4086	6762	0.65	2.0	59.0	39.0
OCCIDENTE	8325	16806	1.02	12.0	54.0	28.0
ORIENTE	8972	13633	0.52	2.0	55.0	38.0
AMAZONIA	643	887	0.38	0.0	55.0	40.0
ORINOQUIA	1360	2959	1.25	6.0	59.0	32.0
TOTAL	23386	41047	0.76	6.4	55.4	33.6

Fuente: Cálculos Pbest con base en Censo Nacional de Umata 1995

ANEXO 2

ALGUNOS RESULTADOS DEL PRIMER CENSO NACIONAL DE LAS UMATA
POR REGIONES (1995)

ANEXO 2

CUADRO 4

USUARIOS DE LA UMATA 1995

CORPES	USUARIOS POTENCIAL	USUARIOS INSCRITOS	USUARIOS ATENDIDOS	COBERT. %
CARIBE	209228	90557	68645	76
OCCIDENTE	680263	153065	159178	104
ORIENTE	618948	215412	182593	85
AMAZONIA	32817	7269	6705	92
ORINOQUIA	68035	25718	18723	73
TOTAL	1609291	492021	435844	89

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata 1995

CUADRO 5

ACTIVIDADES DE LA UMATA CON LOS CRECED
(%)

CORPES	AJUSTE	DIAGNOSTIC	CAPACITAC.	RECOMEND.	INFORMAC.	NINGUNA
CARIBE	64	30	77	58	31	0
OCCIDENTE	45	30	66	43	27	5
ORIENTE	40	35	65	39	20	2
AMAZONIA	29	33	71	33	38	0
ORINOQUIA	39	19	65	47	11	3
TOTAL	45	27	67	43	24	3

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995.

CUADRO 6

ENTIDADES A LAS QUE LA UMATA ACUDE
PARA CONSULTA TECNOLÓGICA
(%)

CORPES	CRECED	PRIVADOS	ICA	CORPOR.	UNIVERS.	COLEGA	SECRET.	OTRO
CARIBE	79	16	77	28	21	48	60	21
OCCIDENTE	51	12	60	37	36	49	71	20
ORIENTE	57	17	74	27	33	63	58	16
AMAZONIA	63	21	88	50	38	67	71	21
ORINOQUIA	56	15	66	18	34	60	65	6
TOTAL	58	15	69	30	32	56	63	18

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995

ANEXO 2

ALGUNOS RESULTADOS DEL PRIMER CENSO NACIONAL DE LAS UMATA
POR REGIONES (1995)

ANEXO 2

CUADRO 7

PORCENTAJE DE UMATAS CON OFICINA Y EQUIPO DE EXTENSION

CORPES	OFICINA	BIBLIOT.	COMPUT.	VIDEO	PROYEC.	CARRO	MOTO	LANCHA	PARCELAS
CARIBE	90	13	16	33	19	16	67	5	85
OCCIDENTE	95	33	51	50	45	15	65	11	69
ORIENTE	92	17	33	38	24	8	65	2	84
AMAZONIA	92	17	21	4	0	4	54	13	83
ORINOQUIA	85	26	34	48	21	13	90	10	76
TOTAL	92	22	36	41	29	11	67	6	79

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995

CUADRO 8

CANTIDAD DE EQUIPOS DE EXTENSION DE LAS UMATA

CORPES	CARROS	MOTOS	LANCHAS	PARCELAS	EQUIPO	PUESTO	TRACTOR	IMPLEM.
CARIBE	24	184	6	996	15	14	17	51
OCCIDENTE	50	473	31	3508	91	16	30	246
ORIENTE	48	515	14	4419	175	21	9	258
AMAZONIA	0	17	3	130	5	0	0	2
ORINOQUIA	8	91	7	267	18	3	11	19
TOTAL	130	1280	61	9320	304	54	67	576

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995

CUADRO 9

INDICADORES DE ACTIVIDAD Y DOTACION DE LAS UMATA

CORPES	PRESUP95 USUARIO MILL\$	PRESUP95 M/PIO MILL\$	USUARIOS M/PIO	USUARIOS EXTENS.	EXTENS/ CARRO	EXTENS/ MOTO	PARCELA/ EXTENS.
CARIBE	99	45	461	100	29	4	1,4
OCCIDENTE	106	52	494	155	21	2,2	3,4
ORIENTE	75	31	412	115	33	3,1	2,8
AMAZONIA	132	37	279	114	0	3,5	2,2
ORINOQUIA	158	48	302	105	22	2	1,5
TOTAL	94	41,047	435,844	123	27	2,8	2,6

Fuente: Cálculos Pbest con base en Primer Censo Nacional de Umata, 1995

