



**Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

50 AÑOS

Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia
1952 • Sede Bogotá • 2002



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LOS DISTRITOS AGROINDUSTRIALES EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS

Responsable: ABSALÓN MACHADO C.

BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2002

Unidad Camilo Torres - Bloque B4
Teléfonos: 316.5123 - 316.5000 ext. 18705 / 18697
Fax: 316.5000 ext. 18698
e-mail: cid@bacata.usc.unal.edu.co

SIGLAS

ATPA: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas

CCI: Corporación Colombia Internacional

CIAO: Centro Internacional de Agricultura Orgánica

CID: Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional

CRECE: Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales

DAI: Distritos Agroindustriales

Dansocial: Departamento Administrativo de Economía Solidaria

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública

HJC: Hogares Juveniles Campesinos

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Mipymes: Micro, pequeñas y medianas empresas

PNCM: Proyecto Nacional de Capacitación Municipal

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

UNIR: Proyecto desarrollado por algunas universidades de Caldas en las regiones.

CONTENIDO

LOS DISTRITOS AGROINDUSTRIALES EN SU FASE DE CONFORMACIÓN	1
1. Introducción.....	1
2. El proceso de conformación de los Distritos Agroindustriales	2
3. Diagrama De Actividades En Los Distritos Agroindustriales	3
4. La temporalidad en la esfera de lo público.....	4
5. Los vaivenes administrativos en la Secretaría de Agricultura: la discontinuidad	8
6. La dinámica incierta de la Secretaría de Agricultura.....	10
7. La desarticulación de la consultoría con el proceso regional y desajustes con la Secretaría de Agricultura.....	13
8. La Gobernación: decisión política no reflejada en la acción.....	14
9. La estrategia del Proyecto de Capacitación Municipal	15
10. Aplicación de los términos de referencia y de las recomendaciones	16
Avances en la aplicación de los términos de referencia y otros en el año 2002.....	17
Términos de referencia o documento.....	17
11. Perspectivas y recomendaciones.....	21

LOS DISTRITOS AGROINDUSTRIALES EN SU FASE DE CONFORMACIÓN

1. Introducción

La asesoría a la Gobernación de Caldas por parte del Proyecto Nacional de Capacitación Municipal (Esap-Unión Europea) PNCM, se inició el 1 de octubre de 2001 mediante un contrato firmado con un consultor particular en una duración de tres meses. Este contrato se prorrogó en tiempo hasta el 28 de febrero de 2002, por los atrasos en la ejecución de algunas de las actividades propuestas. El objeto de ese contrato era “Realizar un acompañamiento técnico al Departamento de Caldas a través de su Secretaría de Agricultura y del Medio Ambiente, en la orientación conceptual, metodológica y de gestión de los distritos agroindustriales del departamento”.

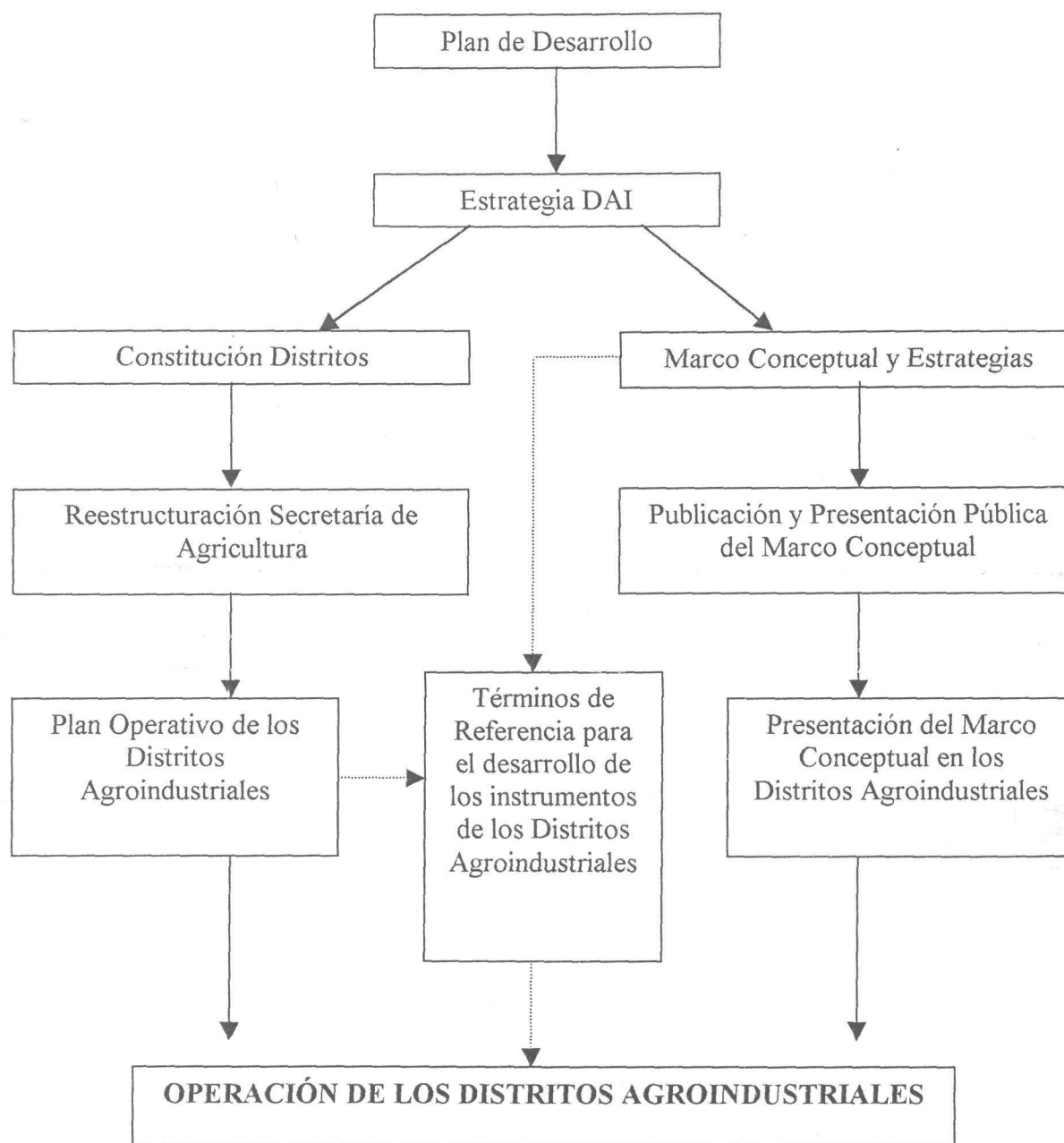
En el mes de abril de 2002 se firmó un segundo contrato, ya no con un consultor particular sino con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional sede Bogotá, cuya ejecución se puso bajo la responsabilidad del mismo consultor del primer contrato, lo cual le daba continuidad al proceso iniciado. El contrato tenía como objetivo “asesorar a la Gobernación de Caldas respecto al proceso de promoción de los Distritos Agroindustriales en ese departamento”. El contrato se firmó el 16 de abril de 2002 con una duración hasta el 31 de diciembre de ese año. Esta continuidad en la asesoría a la Gobernación ha permitido una unidad conceptual y de principios sobre los Distritos, lo cual contrasta con la discontinuidad presentada en la Secretaría de Agricultura del Departamento de Caldas.

Este informe busca consignar el proceso seguido en los Distritos Agroindustriales, así como hacer una reflexión crítica del proceso mismo y de sus avances y retrasos, con el ánimo de repensar la estrategia a seguir para culminar la fase de puesta en marcha de los Distritos en el año 2003. El informe no se refiere entonces a una descripción en detalle de las actividades realizadas en el contrato con el CID.

Con el informe se presentan tres anexos, el primero contiene los términos de referencia elaborados por el Proyecto para el desarrollo de los instrumentos identificados en la Cartilla sobre los Distritos, como parte de la asesoría a la Gobernación de Caldas. El segundo recoge algunos de los documentos complementarios al proyecto. Y el tercero compila lecturas seleccionadas sobre desarrollo rural para los funcionarios involucrados.

Primero se presenta un gráfico sobre el proceso general y un cuadro con las principales actividades. Después se hace una reflexión sobre los principales aspectos del proceso y finalmente se presentan una sugerencias para continuar con el proceso.

2. El proceso de conformación de los Distritos Agroindustriales



3. Diagrama De Actividades En Los Distritos Agroindustriales

AÑO	MESES	ACCIONES
2001	Enero-Marzo	Definición Plan de Desarrollo Departamental
	Marzo-Julio	Primera aproximación al concepto de DAI
		Cambio del Secretario de Agricultura
	Julio-Septiembre	Constitución de los primeros DAI, sin tener un marco institucional
	Oct-Diciembre	Definición del Marco Conceptual y estrategias de los DAI
Primeras ideas de proyectos de los DAI constituidos		
Reestructuración de la Secretaría de Agricultura		
2002	Enero-Marzo	Publicación y presentación pública del Marco Conceptual de los DAI
		Cambio del Secretario de Agricultura
		Primera propuesta de Plan Operativo de los DAI
		Propuesta de estructura de los Diagnósticos Distritales
	Abril	Consultoría del CID al Programa Nacional de Capacitación Municipal (PNCM)
		Presentación Marco Conceptual a los Distritos Magdalena Caldense, Occidente Alto y Bajo
		Observaciones al proyecto Sena - Dansocial
	Mayo	Términos de referencia Estructura Institucional
		Términos de referencia Seguridad Alimentaria
	Junio	Términos de referencia Información de precios y Mercados
	Julio	Constitución DAI Oriente Cercano
	Agosto	Términos de referencia Centro de Desarrollo Tecnológico
		Primer informe de consultoría PNCM
		Definición Plan Operativo y presupuesto 2002 - 2003
		Desarrollo del Módulo del Diplomado de la ESAP sobre los DAI en Dorada y Aranzazu
		Constitución del Distrito Norte
	Octubre	Versión para publicar del Plan Operativo
		Términos de referencia Mipymes
		Constitución de Distrito Magdalena Caldense
	Noviembre	Presentación Marco Conceptual en la Universidad Tecnológica de Pereira
Desarrollo del Módulo del Diplomado de la ESAP sobre los DAI en Manizales		
Recorte presupuestario a los DAI		
Cambio del Secretario de Agricultura		
Nov-Diciembre	Términos de referencia Cooperación Técnica Internacional	
	Términos de referencia Centros de Servicios	
	Términos de referencia Convenios	
	Selección de lecturas sobre Desarrollo Rural	
	Elaboración informe final	

4. La temporalidad en la esfera de lo público

El Plan Departamental de Desarrollo de Caldas fue formulado en el mes de marzo del año 2001 y allí se identificó como una de sus estrategias el desarrollo de Distritos Agroindustriales. El Plan no definió el concepto de Distrito ni sus estrategias generales, asunto que dejó a consideración de la Gobernación para que se definiera técnicamente el concepto y sus diferentes instrumentos y estrategias. Esa decisión estuvo bien orientada pues era difícil pensar que la Asamblea Departamental pudiera enfrentar con éxito una discusión conceptual que además llevaría mucho tiempo para llegar a acuerdos, con el riesgo de que los intereses de grupos políticos desviarán o sesgar el concepto.

Una vez definido el Plan, la Gobernación encargó a un consultor para que hiciera una aproximación al concepto de Distrito Agroindustrial, teniendo en cuenta los referentes históricos y las experiencias conocidas de similares figuras en los países más desarrollados. La persona contratada para ello aportó un documento que contenía una revisión bibliográfica, una propuesta de concepto de Distrito y de su operatividad; el documento fue entregado en el mes de julio de 2001¹. Este documento, sin bien avanzó al acercarse a un concepto, no generó al parecer el entusiasmo que se esperaba de parte de la Gobernación; pues no profundizó en las estrategias, aunque identificó algunos instrumentos preliminares.

Hacia mediados del año 2001 hubo acercamientos entre el Proyecto Nacional de Capacitación Municipal (PNCM) y el Gobernador del Departamento para el apoyo al desarrollo de los Distritos Agroindustriales (DAI) con base en las acciones que ya se estaban realizando en algunos municipios del Departamento sobre las Escuelas de Gobierno. El PNCM ofreció la posibilidad de revisar el trabajo elaborado y avanzar en la aproximación al tema mediante una asesoría complementaria a las Escuelas de Gobierno.

En su primera visita a la Gobernación se le presentó al consultor contratado por el Proyecto un documento elaborado por algunos funcionarios de la Secretaría de Agricultura que buscaba dar una idea sobre lo que era un Distrito Agroindustrial. Esta propuesta carecía de bases conceptuales y de una visión clara sobre lo que se estaba proponiendo, no contenía puntos de referencia claves con los cuales pudiera empezarse un diseño de los Distritos. En esa reunión se hizo una primera discusión con los funcionarios y la Secretaria de Agricultura de ese entonces, quien tampoco tenía claridad sobre el tema. La Secretaría no tenía diagnósticos sobre la problemática y las características de cada uno de los Distritos, y lo único que reposaba en su haber, no sistematizado, eran las propuestas y las problemáticas surgidas de unos ejercicios realizados con los municipios cuando se estuvo diseñando el plan de desarrollo departamental. Esas reuniones se hicieron por grupos de municipios que harían parte de los Distritos; el consultor conoció esos documentos pero allí no había información básica para un diagnóstico sobre los Distritos.

En el ejercicio realizado con los municipios para la elaboración del Plan de Desarrollo Departamental se había llegado a acuerdos sobre la conformación de subregiones para

¹ Claudia Marcela Mntaño. Marco conceptual y metodológico de los Distritos Agroindustriales. Manizales, julio 30 de 2001.

efectos del Plan, las que finalmente se definieron en seis, distribución que adoptó la Gobernación y denominó Distritos Agroindustriales.

En esa reunión se hizo claro que la Secretaría de Agricultura estaba desprovista de un equipo técnico adecuado para liderar la estrategia de los Distritos, y para una comprensión como grupo de lo que ello implicaba para la Secretaría. Sobre ello era consciente la Secretaría de Agricultura y el señor Gobernador, y por ello se estaba iniciando un proceso de reestructuración de toda la administración pública departamental, incluida la Secretaría de Agricultura, proceso que sólo culminó a fines de diciembre de ese año. La demora en la reestructuración iba en contra de la puesta en marcha de la estrategia de los Distritos.

La Gobernación, sin haber discutido y precisado el concepto, y sin haber acordado su diseño institucional e instrumental, ya había propiciado desde comienzos del 2001 la conformación de Distritos en reuniones con los Alcaldes, quienes junto con representantes de diversas organizaciones públicas y privadas, y con base en listas de ideas de proyectos, procedían a constituir en una Acta la intención de conformar un Distrito. El Acta la firmaban los Alcaldes y el señor Gobernador, y se daba por sentado que con ello quedaba conformado el Distrito.

Es de anotar que la conformación de los DAI se presentó de manera discontinua en el tiempo, no todos se constituyeron al tiempo ni con los mismos parámetros, en especial a partir de mediados del año 2002. La consultoría del PNCM había recomendado que la constitución se hiciera mediante Acta donde constara la designación del Presidente del Comité Distrital, una representación adecuada del sector público y privado, la asistencia de todos los alcaldes de la subregión, la definición del sitio donde operaría el Comité Distrital y otros aspectos. La Secretaría de Agricultura no tenía sistematizado este proceso. Hasta diciembre de 2002 se habían constituido cinco de los seis DAI, después de un proceso de convocatorias del señor Gobernador; estaba pendiente la subregión Centro Sur, por la demora en el nombramiento del Alcalde de Manizales.

El consultor del Proyecto contratado por el PNCM asistió en el mes de septiembre del año 2001 a una de las reuniones de conformación del Distrito del Oriente en el municipio de Victoria, acompañado por la Secretaría de Agricultura, el señor Gobernador no pudo asistir y tampoco estuvieron todos los alcaldes de la subregión por problemas de orden público. Allí se constató de que la constitución de los Distritos se estaba haciendo en un proceso que creaba expectativas, sobre todo en el apoyo a ideas de proyectos elaboradas especialmente por las Umatas en cada uno de los municipios. En realidad no se trataba de proyectos que tuvieran todos los elementos requeridos, sino más bien de ideas no suficientemente discutidas y analizadas como para establecer su prioridad y necesidad. La mayoría de esas ideas o proyectos eran de carácter local mas no subregional.

De otra parte, en esa reunión se constató que se estaban generando empresas asociativas de trabajo por parte del Sena-Dansocial con capacitación a campesinos, en un procedimiento que no estaba fundamentado en proyectos y prioridades. Ello se estaba realizando mediante la ejecución de un contrato suscrito por la Gobernación con el Sena-Dansocial cuyo objeto era "Aunar esfuerzos para la creación, desarrollo y fortalecimiento de empresas asociativas en los municipios del Departamento de Caldas, orientadas a la generación de empleo y

desarrollo socioeconómico, proporcionando la formación, capacitación y asesoría necesaria para ello” Este contrato se había firmado el 22 de agosto de 2001 y estaba en ejecución cuando el consultor asumió su asesoría².

Además, una firma privada estaba entusiasmando a los productores en la realización de contratos de comercialización sin ningún control por parte de las autoridades, y con grandes riesgos para los productores. Sobre los riesgos que ello conllevaba el consultor hizo comentarios a la señora Secretaria de Agricultura.

En una acta de compromisos firmada por los alcaldes y el Gobernador en el lanzamiento del Distrito de los municipios de La Felisa, en septiembre 4 de 2001, aparecen claramente los compromisos que se estaban asumiendo: “se comprometen a gestionar los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para el proceso de formación y desarrollo del Distrito Agroindustrial de la Asociación de Municipios La Felisa”. El consultor del Proyecto comentó a la Secretaria de Agricultura sobre los problemas que el señor Gobernador tendría que manejar con la creación de tantas expectativas en los municipios, y sobre la necesidad de bajar la intensidad de la promoción y cambiar el proceso de constitución de los Distritos, de tal manera que se hiciera sin generar mayores expectativas y cuando se tuviera más claridad sobre las implicaciones de lo que se estaba promocionando.

Lo que mostraban estas acciones era que el desarrollo de los DAI se estaba promoviendo sin una discusión amplia y sólida sobre las estrategias a seguir, la metodología, los compromisos públicos y privados, los instrumentos a utilizar, la capacidad institucional local, regional y del Departamento para sostener las actividades y los procesos de manera continua por lo menos durante tres años para cosechar resultados, y sin una propuesta de organización institucional de los Distritos.

Paralelo a este proceso de constitución de los Distritos se procedió por parte del PNCM a contratar un consultor para que terminara la aproximación conceptual y propusiera las estrategias, los instrumentos y la figura institucional para operar los distritos. El consultor encontró que el documento elaborado y presentado en el mes de julio no había sido objeto de definiciones o de una respuesta por parte de la Gobernación. El señor Gobernador aportó ese documento al nuevo consultor como referencia para su trabajo, dando a entender que todavía no se acercaba a lo esperado y era necesario profundizar en el tema.

El consultor también encontró que la Gobernación le había solicitado a las universidades de la región propuestas para apoyar el desarrollo de los Distritos pero sin tener todavía un documento orientador sobre lo que sería ese proceso y una definición conceptual e institucional adecuada. Por su costo y vaguedad, estas propuestas se habían archivados.

El acercamiento conceptual lo hizo el consultor del PNCM con base en referencias conocidas y su experiencia en el tema. Un primer documento de acercamiento conceptual se presentó al señor Gobernador a fines de octubre de 2001 con la presencia de la Secretaria

² Según el Sena el proyecto atendió 132 asociaciones y/o proyectos en el transcurso del período agosto 22 a diciembre 31 de 2001.

de Agricultura, representantes de tres universidades y el SENA, además del asesor de la Gobernación y de la autora del primer documento sobre los Distritos entregado en el mes de julio. En esta reunión se aceptó en principio la orientación que se le estaba dando al tema, y se hicieron observaciones útiles para la presentación de un documento más acabado.

Con base en las sugerencias el consultor entregó una versión revisada que en principio fue aceptada sin mayores comentarios. Es de anotar que en ese momento (mes de noviembre) la Secretaría de Agricultura no tenía expertos en el tema con quienes pudiera adelantarse una discusión, y además estaba en proceso de reestructuración. El consultor consideró que no era pertinente discutir el documento con los funcionarios de la Secretaría en cuanto que la discusión se había llevado directamente con el señor Gobernador del Departamento. Sin embargo se discutió con el asesor de la Gobernación quien si tenía elementos para aportar.

En el proceso de acercamiento a la definición de los Distritos y la precisión de sus estrategias e instrumentos, el consultor visitó las principales universidades de Manizales para conocer la oferta que existía para apoyar los Distritos. Igualmente habló con la Incubadora de Empresas de Caldas, con funcionarios de la Secretaría de Planeación, con el antiguo director del proyecto UNIR financiado por la Fundación Kellog; con la Directora del Comité Empresarial de Caldas y con el CRECE.

El documento conceptual se entregó a fines de noviembre de 2001, prácticamente nueve meses después de aprobado el plan de desarrollo. Este atraso evidenciaba que una cosa era el apoyo político a los Distritos por parte de la Gobernación, y otra la dinámica de acción que la Gobernación le había puesto al proceso. No hubo más intercambios con el señor Gobernador sobre el documento, y estuvo de acuerdo en que se publicara en la forma como estaba elaborado con el fin de divulgarlo lo antes posible.

El documento se publicó bajo el título de Los Distritos Agroindustriales y sus Estrategias en marzo del 2002, es decir, había pasado un año para definir y dar a conocer a un público seleccionado de Manizales lo que eran en sí los Distritos. En el mes de marzo se presentó oficialmente en una reunión convocada por el Gobernador en la ciudad de Manizales con representantes de todos los sectores.

Una vez presentada la Cartilla de los Distritos en marzo, se discutieron las propuestas existentes sobre el Plan Operativo de los DAI, una de ellas elaborada por el CIAO a pedido de la Gobernación, presentada en el mes de diciembre de 2001, y otra proveniente de la Consultoría del PNCM a comienzos del 2002. Las dos propuestas tenían bastantes coincidencias aunque se diferenciaban en la magnitud y proyección de lo que debía hacerse. Con la nueva administración de la Secretaría de Agricultura se acordaron los pasos a seguir, pero no hubo una definición concreta de parte de la Gobernación sobre estas propuestas de plan operativo.

Aquí nuevamente se presenta un desfase en el tiempo, entre el momento de acordar acciones y el de su realización. El Plan Operativo se quedó seis meses sin decisiones, y en particular en la definición de los recursos que se asignarían. La Gobernación estuvo ausente en ese período, pero la insistencia del Proyecto PNCM, hecha en reuniones con el señor

Gobernador en Bogotá y Manizales en el mes de julio, llevó a concretar un presupuesto y un ordenamiento de los proyectos prioritarios sobre los cuales la Gobernación asignaría recursos. En el mes de agosto se acordó con el Gobernador el Plan Operativo después de dirimir algunas diferencias de criterio con el asesor de la Gobernación, y se asignaron presupuestos para el año 2002 y 2003. Igualmente se decidió publicar dicho Plan, asunto que hasta el presente no se ha realizado (el Plan Operativo se presenta en el Anexo a este informe).

En el mes de noviembre de 2001 se sugirió a la Secretaría de Agricultura un esquema para realizar los diagnósticos de los seis distritos, el cual se discutió con la Secretaría de Planeación. Se acordó realizar como modelo el diagnóstico del Distrito Centro Sur para que sirviera de referencia para los demás, tarea que emprendió la Secretaría con sus antiguos funcionarios y la ayuda de la Secretaría de Planeación. A fines de diciembre, días antes de realizarse el cambio de personal, se entregó el diagnóstico al cual se le hicieron una serie de recomendaciones para ajustarlo y discutirlo entre el personal de la Secretaría y el asesor del PNCM. Se presentó entonces la reestructuración de la Secretaría, el cambio de personal y de Secretario, con lo cual esta tarea quedó en el aire.

Con el nuevo Secretario, que entró a principios del 2002, se volvió a retomar el tema y se acordó un calendario para tener a mediados del año por lo menos tres diagnósticos y al terminar el año la totalidad de ellos. Pero esta labor no se cumplió y terminado el año 2002 no había un solo diagnóstico elaborado, teniendo la información básica para ello y un documento avanzado al respecto. Aquí es bueno recordar que el asesor de la Gobernación tenía otros criterios más perfeccionistas sobre el tema, entre ellos la necesidad de tener a la mano la información del IGAC sobre estructura de la propiedad y uso del suelo, información que sólo vino a obtenerse a fines del año cuando se perfeccionó un contrato con esa entidad para comprarle dicha información. En el caso de los diagnósticos también se perdió, hasta ahora, un año sin cumplir la tarea acordada.

Para salir del impase de los diagnósticos, elementos esenciales para identificar proyectos estratégicos en los Distritos, el nuevo coordinador de las Escuelas de Gobierno en el Departamento, incorporado en el mes de noviembre de 2002, le sugirió al nuevo Secretario de Agricultura (posesionado el 1 de noviembre) que se realizaran talleres regionales con la información disponible para hacer un primer acercamiento al diagnóstico que la Secretaría terminaría en poco tiempo. Esta propuesta no se ha discutido y está pendiente por resolver.

5. Los vaivenes administrativos en la Secretaría de Agricultura: la discontinuidad

Uno de los fenómenos características de la administración pública es la discontinuidad en el manejo de programas y proyectos. Este fenómeno lo ha vivido claramente el proyecto de los DAI en Caldas. A fines del año 2001 cuando se inició el trabajo sobre los Distritos por parte del consultor del Programa Nacional de Capacitación Municipal, estaba al frente de la Secretaría de Agricultura una persona que, teniendo la mayor buena voluntad e interés en acertar en el proceso, no tenía conocimientos sobre la realidad del sector agropecuario, por no ser esa su especialización, venía del campo jurídico sin experiencia en el manejo de problemas en el sector real. Antes de ella había pasado por la Secretaría otro funcionario

que rápidamente dejó el cargo al percatarse de que la Secretaría no tenía una estructura ni el personal técnico apropiado para enfrentar nuevos desafíos y orientaciones.

Ello hizo que el consultor no tuviera en sus comienzos una interlocución eficaz en el sentido de compartir técnicamente las propuestas y opiniones sobre la construcción del concepto de distrito. De otra parte, ello se juntó con la existencia de una estructura orgánica y de personal en la Secretaría de Agricultura que no se correspondía con los desafíos que implicaba poner en marcha un proceso nuevo. La Secretaría se manejaba con criterios tradicionales de asistencialismo, y los funcionarios que allí permanecían estaba imbuidos de esa política con serias dificultades para asumir cambios conceptuales y operativos.

La Secretaría de Agricultura estaba desfasada totalmente de las nuevas realidades que habían empezado a operar desde comienzos de la década del noventa, no se había modernizado y arrastraba una carga burocrática conformada históricamente a través del clientelismo, sin parámetros de calidad que la hicieran competitiva frente al medio y los desafíos de las nuevas políticas.

Terminado el año 2001 se logró finalmente reestructurar la Secretaría de Agricultura considerando algunas sugerencias hechas por el proyecto PNCM, proceso en el cual salieron todos los funcionarios que allí estaban, sólo quedó uno por razones políticas. Con el nuevo personal entró un nuevo Secretario que venía de cumplir funciones técnicas en la Secretaría de Planeación. Este cambio, hacia una persona que conocía más del sector real y del sector agropecuario, infundió optimismo en las labores de la Secretaría. Sin embargo, el estilo de manejo de la Secretaría y la capacidad de organizar el trabajo por parte del Secretario, tampoco satisficieron del todo las expectativas que se tenían de creación de un nuevo grupo (Grupo Primario), que supuestamente estaría libre de los vicios de la burocracia anterior.

Este Secretario permaneció en el cargo hasta el 30 de octubre de 2002, cuando fue reemplazado por un nuevo funcionario que cambió de manera significativa el estilo de trabajo, y que conoce en parte el problema de la agricultura y tiene más inclinación menos técnica. El panorama de la Secretaría da entonces un nuevo vuelco en momentos cruciales para el desarrollo de los Distritos. El cambio de Secretario se produjo por la decisión del anterior de no inhabilitarse para presentarse como candidato a alcalde el próximo año en uno de los municipios de Caldas. Este hecho hace pensar que su paso por la Secretaría tenía también la intención, al parecer, de ganar posiciones para ser candidato a alcalde y no mantenerse en la Secretaría el tiempo necesario para poner en marcha y organizar bien el proceso de los Distritos.

El manejo de la Secretaría de Agricultura hasta fines del año 2002 muestra que en el término de dos años ha existido cuatro Secretarios, tres de ellos en el último año. Son cuatro experiencias distintas, cuatro intereses públicos y privados, cuatro modalidades de trabajo, cuatro mentalidades y cuatro concepciones diferentes sobre los procesos de desarrollo. Si el proyecto de los Distritos es capaz de sobreponerse a estas discontinuidades en lo público, podríamos decir que ha contado con muy buena suerte. Y lo que realmente puede garantizar que salga avante ante esta situación de inseguridad institucional es que el señor Gobernador asuma debida y oportunamente la dirección del proceso, ya que tiene en

sus manos la batuta de esta desarticulada orquesta, manteniendo una posición consistente con los propósitos políticos de poner en marcha los Distritos como una política estratégica que genere confianza en el público.

Este director de orquesta es el único que actualmente puede garantizar la continuidad del proceso y la fidelidad de la concepción del programa, en la medida en que tiene la autoridad para ordenar a sus funcionarios una dirección definida. El hecho más preocupante de esta inestabilidad y discontinuidad institucional puede ser la pérdida de confianza de los actores regionales en la capacidad de la gobernación para mantener un proceso con un gerente capaz de sacarlo adelante.

Mientras la cabeza orientadora y encargada de echar a andar el proceso cambiaba, los interlocutores regionales y distritales permanecían en sus posiciones, esperando pautas para actuar. Es curioso que la cabeza (el Gobernador) y la cola del proceso (los actores distritales) se haya mantenido estable, mientras el cuerpo operativo central (la Secretaría) cambiaba y adoptaba nuevos trajes al vaivén de la inestabilidad institucional. Estos cambios tienen un gran costo para los DAI en términos de tiempo, recursos, credibilidad, confianza y liderazgo.

El proceso no ha contado con un gerente operativo estable que genere confianza. La Secretaría de Agricultura no ha mostrado, hasta ahora, la capacidad de constituirse en un nuevo grupo con nuevas visiones y dotaciones humanas y técnicas para ponerle dinámica al proceso.

6. La dinámica incierta de la Secretaría de Agricultura

La definición del concepto de los Distritos, como se indicó, coincidió con la reestructuración de la Secretaría de Agricultura, proceso que se prolongó más allá del tiempo requerido, generando una gran incertidumbre en los funcionarios. Ello también llevó al consultor del PNCM a tomar la decisión de no trabajar la elaboración del concepto y sus estrategias con profesionales que estaban de salida. Por esa razón el grupo antiguo de la Secretaría no participó en la elaboración del concepto, aunque colaboró con alguna información solicitada para tal fin.

Por las circunstancias institucionales, el concepto de Distrito Agroindustrial no se generó en un proceso de reflexión y discusión con la comunidad académica de la región caldense, ni con la participación de los actores subregionales involucrados en la estrategia; ello podría haberse hecho en el proceso de definición del Plan de Desarrollo pero no cuando éste ya estaba en ejecución. Tampoco participaron los antiguos funcionarios de la Secretaría de Agricultura. Este hecho hacía necesario una amplia divulgación y discusión de la propuesta para que fuera validada y apropiada por el Departamento de Caldas; este hecho no se dio como se esperaba. Por ello el concepto se presenta como un referente flexible, a la espera de que las mismas subregiones lo vayan adecuando a través de la praxis y la apropiación del concepto por parte de las comunidades, como un bien público que les pertenece.

La reestructuración de la Secretaría generó muchas expectativas respecto a la conformación de un grupo técnico y de personas nuevas que rápidamente emprenderían un proceso de actualización y capacitación que los llevara a conformar realmente un grupo de trabajo (Grupo Primario) con unos criterios, conceptos y estilos de trabajo homogéneos, que los capacitaría para emprender el reto de poner en ejecución las estrategias definidas para los Distritos. En la teoría y la práctica, el gerente operativo de los DAI sería entonces la Secretaría de Agricultura.

Este objetivo, que se esperaba alcanzar en el corto plazo, no se logró por varias razones. En primer lugar por la falta de una decisión temprana de la Gobernación y la Secretaría para identificar el mecanismo de capacitación del nuevo Grupo Primario. Aunque se formuló por parte del PNCM una propuesta de realizar unas charlas quincenales con el grupo atendidas por expertos en temas seleccionados, con lecturas previas y discusiones más o menos permanentes, esta idea fue cambiada por un diplomado que había sido planteado por el consultor de la Gobernación, quien desde el comienzo insistió en que esa era el mejor mecanismo. No se atendió la sugerencia del proyecto y la Gobernación demoró mucho la decisión sobre el tema.

Para definir el diplomado se convocó hacia el mes de julio-agosto a representantes de las cinco universidades con el fin de que elaboraran conjuntamente una propuesta bajo la coordinación de la Universidad de Caldas. El grupo estuvo trabajando y derivó en una propuesta diferente a la inicial, proponiendo más bien una especialización que sería realizada por las cinco universidades. En el proceso de discusión se llegó a identificar a la Universidad Nacional como la entidad encargada de otorgar la especialización de acuerdo con los requisitos académicos del caso. Para la aprobación de la especialización se requieren varias instancias académicas en la universidad, proceso que al término del año no había concluido. Se perdió así un año completo definiendo la capacitación de los funcionarios y no se hizo absolutamente nada.

Las consecuencias de ese retraso se tradujeron en un desestímulo de los integrantes del Grupo Primario, quienes se habían creado muchas expectativas sobre su trabajo. Este desestímulo hizo que se cayera rápidamente en cierta inercia burocrática (asistencia a multitud de reuniones sin definir prioridades). Además, y esto es quizás lo que debe destacarse, no logró conformarse un grupo como tal en la Secretaría, basado en el manejo relativamente uniforme de conceptos básicos y de una concepción sobre el desarrollo, implícita en el documento sobre los DAI. Tan es así que los funcionarios de la Secretaría no se atreven a hacer presentaciones en público sobre los Distritos y responder a todas las inquietudes que ello genera. Se sienten inseguros porque no han realizado una reflexión colectiva sobre los DAI que les resuelva las dudas. El otro aspecto a señalar es que el mismo Secretario de Agricultura, a quien le tocó liderar la nueva Secretaría, no mostró suficiente capacidad y disposición para organizar un grupo y de impartir un estilo de trabajo que indujera a mejorar los conocimientos del conjunto de los funcionarios.

Ni la Secretaría de Agricultura ha tenido un gerente estable con concepciones para organizar un grupo y liderarlo, ni el proyecto como tal lo ha tenido para hacerlo operativo. Lo que ello muestra es que no es suficiente el apoyo político de parte del Gobernador para que un proyecto de esta naturaleza se consolide.

No está por demás anotar que la existencia de un asesor de la Gobernación trabajando con la Secretaría de Agricultura, sin articularse con el consultor del Proyecto PNCM de Bogotá, y con el manejo de criterios distintos, llevaba a que prevalecieran opiniones diferentes sobre algunas decisiones, que en algunos casos debían llevarse al Gobernador como instancia última de decisión. El asesor caldense no siempre conoció las recomendaciones y sugerencias que hacía el otro consultor, que quedaban consignadas en documentos o hacían parte de las conversaciones con el Secretario de Agricultura. En algunos casos, el Secretario estaba más cerca a las sugerencias del consultor de la Gobernación que de las del consultor del PNCM, y no tenía un criterio propio que diera las pautas para dirimir diferencias de opinión y para decidir el desarrollo de acciones que le abrieran más espacios a la estrategia de los Distritos.

Discusiones conjuntas con el Secretario y el consultor de Caldas se hicieron en el caso de: el Plan Operativo; el esquema institucional para los Distritos, los diagnósticos y el sistema de información. Cuando hubo discrepancias de criterio fue el señor Gobernador quien dio la pauta a seguir.

La dinámica de la Secretaría de Agricultura puede verse desde otro ángulo: el de su capacidad para relacionarse al interior de la administración departamental y por fuera de ella en lo pertinente con los Distritos Agroindustriales. En primer término, fue claro que los documentos sobre términos de referencia que el consultor del Proyecto entregó al Secretario, no circularon al interior del Grupo Primario, y tampoco en las Secretarías de la Gobernación más directamente relacionadas con el proyecto, tales como Planeación y Desarrollo Económico. La Secretaría de Agricultura no realizó comentarios o sugerencias sobre los documentos entregados, con la excepción del esquema institucional. Los documentos no circularon por otras entidades por fuera de la Secretaría, y tampoco llegaron a los Distritos conformados.

La Secretaría tampoco hizo sugerencias para una divulgación más amplia del proyecto de los Distritos en otras instancias de lo público y lo privado, tarea que se derivaba de su supuesto liderazgo para poner a caminar el proyecto y buscarle los apoyos necesarios. Igualmente, no asumió un liderazgo claro en la elaboración de los diagnósticos distritales de acuerdo con los criterios y cronogramas que se fijaron con la aprobación de la misma Secretaría; esto era un asunto de organización del trabajo y de fijación de responsabilidades al interior de la Secretaría. Finalmente, la Secretaría fue lenta en la gestión para la ejecución de los proyectos acordados en el Plan Operativo, lo cual llevó a la Asamblea Departamental a recortar recursos que no se habían ejecutado en el mes de noviembre.

En el caso de la Secretaría también debe reconocerse su gestión en algunos aspectos positivos, dentro de limitaciones técnicas y de recursos, tales como: la dotación, aunque tardía, de equipos y software, la compra de información del Sipsa para los Distritos, los trámites para el nombramiento tardío de los Secretarios Técnicos Distritales, la organización del proyecto con los Hogares Juveniles Campesinos, la discusión con las Umatas sobre su trabajo, el análisis inicial de las ideas de proyectos presentadas por algunos Distritos y su paso posterior al CRECE para su análisis, la concreción de un contrato con el Sena para adelantar el diagnóstico sobre las organizaciones y formas

solidarias existentes en los Distritos para poder hacer una mejor programación del trabajo de esa entidad, las discusiones con las universidades sobre el diplomado y la especialización, la presentación de algunas propuestas de cooperación técnica con algunos gobiernos, entre otros.

7. La desarticulación de la consultoría con el proceso regional y desajustes con la Secretaría de Agricultura

Un proceso cuya ejecución está más situada en las subregiones del Departamento de Caldas que en los niveles centrales, es indudable que requiere de una atención esmerada a esas instancias. Si bien es adecuado que la estrategia adoptada por el Proyecto atendiera en sus inicios las instancias de la Gobernación y de la Secretaría de Agricultura, no lo era menos la necesidad de buscar un equilibrio con un trabajo en las subregiones para lograr un mayor compromiso de los alcaldes y diferentes representantes del sector público y privado para resolver con ellos todas las inquietudes existentes sobre el proyecto, además de intercambiar opiniones sobre el mismo y acordar las metodologías para ponerlo en marcha.

En la perspectiva de buscar una apropiación rápida del concepto y de las ideas de desarrollo del proyecto de los Distritos, era necesario acudir con mayor frecuencia a las subregiones para un diálogo con sus representantes, asunto que podía perfectamente realizar la Secretaría de Agricultura con sus funcionarios, una vez se hubieran preparado para ello. Esta atención a los Distritos también se relaciona con la necesidad de hacerle desde el comienzo un acompañamiento continuo al proceso para que siga las orientaciones acordadas y se realice un buen proceso de aprendizaje en el mismo.

De otra parte, el consultor empezó a desarrollar a partir de marzo de 2002 un programa de trabajo con el fin de elaborar unos términos de referencia para la orientación de los distritos que se entregarían a la Secretaría para su respectiva discusión y aplicación. Estos documentos, señalados a continuación, no fueron discutidos con la Secretaría pues allí no existió la decisión, ni la disposición y el ambiente propicio para ello. Tampoco la Secretaría los circuló hacia los Distritos, quizás porque al no discutirlos y ajustarlos no tenía la seguridad de que esas fueran las orientaciones a divulgar. Como no hubo observaciones de parte de la Secretaría, el consultor del PNCM los dio por aceptados. Los documentos entregados fueron:

- 1) Anotaciones y sugerencias sobre el convenio Sena-Dansocial
- 2) Comentarios al documento del CRECE sobre sectores competitivos en Caldas
- 3) Términos de referencia sobre el esquema institucional de los Distritos
- 4) Términos de referencia sobre seguridad alimentaria
- 5) Términos de referencia sobre Centro de Desarrollo Tecnológico
- 6) Términos de referencia sobre información e inteligencia de mercados
- 7) Términos de referencia sobre Mipymes para los Distritos.

Documentos por entregar en el mes de enero de 2003

- Términos de referencia sobre Centros de Servicios

- Términos de referencia sobre Cooperación Técnica Internacional
- Términos de referencia sobre Convenios para el apoyo a los Distritos (Sena, universidades y municipios).
- Lecturas seleccionadas de desarrollo rural y otros temas para funcionarios de la Secretaría y de los Distritos Agroindustriales
- La crisis del café y el desarrollo regional

Todo este material, más el Plan Operativo, queda disponible en la Secretaría de Agricultura y se entrega en los anexos a este informe.

8. La Gobernación: decisión política no reflejada en la acción

Si bien el señor Gobernador ha asumido un compromiso claro con los Distritos y le ha dado el apoyo político que requieren, ello no se refleja completamente en las acciones desarrolladas. Después del entusiasmo inicial que logró crear muchas expectativas en los alcaldes, cuando aún no se tenía claro el concepto de distrito, hubo un período de tiempo de casi seis meses de poca atención a la conformación de los DAI y sus procesos, y demoras en la toma de decisiones sobre aspectos que se tramitaron a través de la Secretaría de Agricultura.

No se estableció en la Gobernación un procedimiento para corregir sobre la marcha la lentitud en la ejecución de algunas de las acciones propuestas, que eran de responsabilidad tanto del Gobernador como de la Secretaría de Agricultura. Ello hizo que por ejemplo en el mes de noviembre de 2002, después de nueve meses de haber sido presentado en público el concepto de los distritos, la Asamblea Departamental recortara recursos por falta de ejecución en proyectos acordados con el señor Gobernador y definidos en el plan operativo en el mes de agosto de ese año.

El señor Gobernador, atendiendo razones de orden político, cambió el acuerdo que se había hecho para nombrar los funcionarios de las Secretarías Técnicas Distritales, en el sentido de realizar una convocatoria donde se presentarían los candidatos de acuerdo con unos requisitos mínimos, y que serían seleccionados por una entidad neutra con base en unos parámetros técnicos y unas calificaciones que evitarían cualquier sesgo en la elección. Este procedimiento que era sano y transparente se sustituyó por el de aceptar el candidato que sugirieran los alcaldes, desvirtuando así el procedimiento y dejando en la opinión pública una sensación de manejo no técnico, después de que el asesor del proyecto había indicado en algunos distritos que el procedimiento sería el inicialmente anunciado. En este proceso, el Gobernador bajó la guardia y los resultados de esa decisión están por evaluarse.

No hubo una estrategia de divulgación más amplia del documento elaborado sobre los Distritos, fuera a través de charlas realizadas por la Gobernación, o por el consultor del Proyecto PNCM. Por ejemplo, podrían haberse presentado conferencias especiales para el gremio cafetero, para entidades como la Corporación para el Desarrollo de Caldas, otra en las universidades para conocimiento de docentes, directivos y estudiantes, etcétera. En particular era muy importante una mejor divulgación en los Distritos, pues no era suficiente

la presentación que el consultor realizó en algunos de ellos cuando se estaban conformando, así como no lo era la presentación oficial que se hizo en el club de Manizales.

De otra parte, en las discusiones iniciales se había presentado la idea de realizar un proceso de consultas a diferentes actores para lograr una socialización del concepto y de la propuesta global. Este proceso que pudo haberlo desarrollado el Gobernador, y que prácticamente no tenía costos, no se realizó, de tal manera que la idea de los Distritos quedó sólo en la mente de quienes asistieron al club de Manizales sin una mayor irradiación de ella, aún en la ciudad capital, pues los relatos de la prensa escrita no necesariamente llegan a quienes se desea y con el contenido que se quiere.

Finalmente, conviene anotar que dentro del esquema institucional de los Distritos la función del Consejo Directivo presidido por el Señor gobernador es darle una orientación a la estrategia y tomar las decisiones pertinentes para que el proceso se desarrolle sin mayores traumatismos. Sin embargo, este Consejo Directivo no ha sido convocado por el Gobernador, existiendo ya cinco Distritos conformados que deberían haber designado ya sus representantes en dicho Consejo. Los Distritos pueden interpretar esta falta de funcionamiento del Consejo de diversas maneras, posiblemente ninguna de ellas favorable a la gestión de la administración departamental.

9. La estrategia del Proyecto de Capacitación Municipal

El proyecto orientó sus esfuerzos a comprometer al señor Gobernador en la puesta en marcha de los Distritos, con una orientación al proceso desde la Gobernación, así como en asistir y asesorar a la Secretaría de Agricultura en la marcha de los Distritos de acuerdo con los postulados establecidos en la cartilla³, los cuales fueron aceptados por la Gobernación. Esta direccionalidad estaba bien orientada, pues era la cabeza del proceso la que debía tomar la iniciativa y comprometer a las demás instancias del Departamento en la marcha de los Distritos.

De acuerdo con las anotaciones realizadas en los puntos anteriores, el Proyecto PNCM de alguna manera mantuvo la misma estrategia y convivió con los vaivenes de la administración pública y las discontinuidades e inestabilidad institucional, sin poder hacer ajustes a tiempo para sobreponerse a los efectos que dichas situaciones generaban en la marcha de la asesoría. El cambio debió hacerse de manera oportuna dirigiendo sus actividades con la misma intensidad hacia los alcaldes y actores distritales comprometidos en el proceso, así como hacia otras entidades públicas y privadas que pueden darle apoyos a los Distritos. Este cambio por supuesto, tendría que hacerse de común acuerdo con el señor Gobernador.

A fines del 2002, cuando se presentó el cambio de Secretario de Agricultura, el PNCM consideró conveniente redefinir la estrategia en la asesoría, pero aún falta definir las acciones a realizar durante el año 2003. De otra parte, el PNCM realizó un cambio del

³ Gobernación del Departamento de Caldas, Plan de Desarrollo Departamental. Los Distritos Agroindustriales y sus estrategias. Panamericana e Impresos, Bogotá, marzo de 2002.

coordinador del programa de Escuelas de Gobierno, persona que entró a reforzar y apoyar las actividades de la consultoría en Caldas, lo cual mejora la perspectiva de seguimiento a las acciones en desarrollo, por estar ese coordinador más cerca de las instancias gubernamentales del Departamento.

Lo que demuestran estos hechos, más que un fracaso o un error donde puedan señalarse culpables, es la necesidad de adoptar estrategias muy flexibles para este tipo de procesos que tienen riesgos institucionales serios cuando se trabaja con entidades públicas sostenidas en equilibrios políticos frágiles. Indica la necesidad de establecer un monitoreo con mucho olfato político para seguir las ondas de la administración pública y no dejarse abatir por ellas, y mecanismos de redireccionamiento inmediato ante cambios en algunos parámetros. Así mismo, la necesidad de evaluaciones sobre la marcha que no se sustenten sólo en los informes verbales o escritos de los consultores o en las opiniones de funcionarios.

La situación actual invita a una reflexión inmediata que permite identificar una propuesta sobre cómo continuar la estrategia y consolidar el proceso hasta ahora logrado. El término para tomar esa decisión es angustioso, dado que restan no más de seis meses para lograr consolidar un proceso que está a menos de la mitad del camino.

Ello es así, porque a estas alturas lo que se esperaban era: que el Consejo Directivo estuviera en plena actividad, que las Secretarías Técnicas Distritales estuvieran funcionando con dotaciones y equipos, que se hubiera hecho un intercambio técnico entre el Proyecto y estos funcionarios y los integrantes de los Comités Distritales, que los funcionarios de la Secretaría ya estuvieran compartiendo los mismos criterios y conceptos, que los Distritos hubieran identificado sus proyectos estratégicos y los estuvieran gestionando, que las universidades estuvieran articuladas en los distritos con diferentes proyectos y ayudando al proceso, que otras entidades se hubieran puesto la camiseta de los Distritos y estuvieran colaborando en todo lo que fuera pertinente. También es hora de que los diagnósticos distritales estuvieran casi publicados, que la Secretaría le estuviera dando aplicación a los términos de referencia que se le han entregado sobre diversos temas, que el Sena-Dansocial ya tuviera una estrategia clara de acción con base en un diagnóstico sobre las organizaciones, que los recursos para el próximo año estuvieran definidos y sustentados en las acciones que se han hecho y en un procesos en marcha, que se hubiera publicado la propuesta de Plan Operativo de los Distritos, etcétera.

10. Aplicación de los términos de referencia y de las recomendaciones

En el cuadro siguiente se presenta un resumen del avance en la utilización o aplicación de las recomendaciones hechas en los documentos de términos de referencia y en otros documentos complementarios, señalando las dificultades encontradas y algunas recomendaciones sobre lo que debería hacerse en el inmediato futuro para avanzar en el desarrollo de los Distritos.

Avances en la aplicación de los términos de referencia y otros en el año 2002

Términos de referencia o documento	fecha	avance	dificultades	Perspectiva y recomendaciones
Apuntes para contrato con Sena-Dansocial	Febrero	En principio se tuvo en cuenta las anotaciones hechas, pero fue muy lenta la reacción del Sena.	El Sena se resistió a hacer cambios en su esquema de trabajo, fue muy lento en elaborar una nueva propuesta que sólo fructificó hacia el mes de octubre de 2002	El nuevo contrato que se hizo con el Sena-Dansocial se aplicó en los meses de noviembre diciembre para la realización de un diagnóstico sobre las organizaciones. La perspectiva es que empezando el año 2003 la entidad junto con la Secretaría definan estrategias selectivas para el trabajo durante ese año. Se requiere hacer seguimiento al análisis derivado de la información recogida, y al nuevo contrato con el Sena.
Anotaciones sobre el estudio del CRECE "Identificación y regionalización de los sectores estratégicos de Caldas"	Abril	El CRECE en la versión final del trabajo presentada hacia julio introdujo información, no fácil de validar que permitió un primer esbozo de productos estratégicos en los Distritos,	La carencia de información confiable en los municipios, ha hecho difícil acercarse a un estudio de sectores estratégicos por Distritos. La carencia de los diagnósticos distritales también obstaculiza ese propósito	Lo que se recomienda aquí es la necesidad de avanzar en los diagnósticos distritales para poder precisar mejor los sectores o productos estratégicos, los potenciales y los limitantes que existen en cada uno de los Distritos. Los Comités Distritales con sus Secretarías Técnicas deben trabajar mucho en lograr identificar, con una metodología apropiada, hacia qué sectores o productos se dirigen.
Esquema institucional de los DAI	Mayo	El avance ha sido muy lento. Sólo en octubre, noviembre y diciembre se identificaron los Secretarios Técnicos de los DAI y se terminaron de conformar los Comités Distritales. Ha faltado una discusión con ellos sobre sus funciones, la Secretaría no divulgó el documento de términos de referencia del esquema institucional de los DAI. El	La principal dificultad estuvo en definir el presupuesto que se dedicaría a financiar el esquema institucional en los DAI para el primer año, y las divergencias de criterios sobre el esquema mismo. La definición de cómo se nombran los Secretarios fue muy demorada y se hizo con criterios distintos a los que	En los próximos seis meses se requiere un trabajo de discusión y asesoría a los Distritos sobre la estructuración de su trabajo con base en el esquema institucional, incluyendo un taller de entrenamiento de los Secretarios Técnicos e incluso de los Presidentes de los Comités Distritales. Uno de los aspectos a discutir y aclarar son sus funciones. Es necesario un seguimiento y asesoría muy de cerca al funcionamiento del esquema institucional en los Distritos. Se requiere que

		Consejo Directivo no se ha reunido.	propuso el PNCM.	el Gobernador reúna el Comité Directivo y trace pautas de trabajo para el año 2003.
Estrategia de Seguridad Alimentaria	Mayo	Sobre este tema no hubo avances pues no se presentó una propuesta satisfactoria para la Secretaría de Agricultura. El único avance está en la definición del contrato con los HJC para las granjas integrales autosuficientes de Caldas.	Pese a que Caldas tuvo en el pasado un plan de seguridad alimentaria no existió interés en revivirlo y actualizarlo. La puesta en marcha de este tema requiere de recursos importantes y de una buena capacidad de gestión por las coordinaciones que implica.	No hay una perspectiva clara de que la seguridad alimentaria sea objeto de un programa para todo el Depto. Podría estudiarse un plan parcial para algunas zonas muy deprimidas y usar las experiencias que existen al respecto. El diseño de un programa de seguridad alimentaria no es fácil y se requiere una decisión política sobre el tema que se refleje en un presupuesto.
Desarrollo de un sistema de información e inteligencia de mercados	Junio	Se estudiaron varias alternativas y la única viable fue la compra a la CCI de la información del Sipsa para cada uno de los Distritos con recursos del Depto en el primer año.	Es complejo y costoso el montaje de un sistema de información. La carencia de equipos, software y de entrenamiento de personal dificultan su desarrollo. En los municipios son más precarias las condiciones.	La articulación a los sistemas ya existentes vía convenios es la mejor opción por el momento. El sistema de información municipal RECDIM del PNCM es una opción para estudiar la viabilidad un módulo para el sector rural. El sistema será siempre una necesidad para los DAI. Se recomienda estudiar en detalle el sistema RECDIM, antes de cualquier decisión.
Plan de gestión de los DAI	julio	El avance es parcial, el plan no se ha ejecutado de manera equilibrada en todos sus componentes.	Hubo dificultad en los criterios para definir los proyectos prioritarios. Demora en la toma de decisiones, escasos recursos y bajo nivel de ejecución.	El plan operativo es la herramienta básica para que el proyecto de los DAI gane credibilidad. Hace falta un gerente que mueva y dinamice el plan, así como la asignación de recursos suficientes y el desarrollo del esquema institucional de manera integral. Revisar el presupuesto asignado para 2003 y encargar a alguno de la responsabilidad de su ejecución con un mecanismo de seguimiento y evaluación sobre la marcha.
Centro de Desarrollo tecnológico	Agosto	Esta propuesta no ha tenido desarrollo en la medida en que se recomendó no crear dicho centro.	La mayor limitación es el costo que implica y su gestión. La existencia de Cenicafe no viabiliza otro centro.	La perspectiva en este campo es buscar la articulación con otros centros y realizar convenios para investigación y transferencia de tecnología a los DAI. Para ello los Distritos deben identificar sus proyectos estratégicos.

				Se recomienda agilizar la identificación y el diseño de proyectos estratégicos de los DAI en lo cual es importante la participación de las universidades y la Secretaría.
La micro, pequeña y mediana industria en los Distritos Agroindustriales	Octubre	No se ha avanzado pues la propuesta debe articularse con el plan departamental de las Mypimes en proceso de elaboración. No se ha discutido con la Secretaría la propuesta hecha.	El lento avance del programa departamental de Mypimes. La carencia de los diagnósticos distritales. La Secretaría de Agricultura no ha asumido su responsabilidad en este caso que implique proyectos concretos.	Es un tema al que debe prestársele atención por el interés del gobierno nacional de impulsar las Mypimes y la disponibilidad de recursos existentes. El ATPA abre posibilidades en algunas ramas industriales. Se recomienda divulgar información sobre Mypimes en los DAI, inducir a los Comités Distritales a que identifiquen proyectos concretos. Avanzar en algunos distritos sin esperar el plan departamental.
Lecturas sobre Desarrollo Rural	noviembre	Estas lecturas sólo se están entregando con el informe final.	La única dificultad ha sido el retraso de la consultoría para entregar los materiales a tiempo.	Los Comités Distritales deben disponer de estos materiales y sería ideal hacer discusiones con ellos sobre los temas incluidos. Reproducir los materiales y enviarlos tanto a la Secretaría como a los DAI con programación de algunas conferencias pertinentes.
Cooperación Técnica Internacional	Diciembre	Se está entregando con el informe final del proyecto. No lo conoce aún la Secretaría de Agricultura.	Falta de conocimiento en los Distritos y la Secretaría sobre lo que implica diseñar un proyecto de cooperación técnica.	La perspectiva es de mucha necesidad para darle continuidad a algunos proyectos y obtener recursos técnicos y financieros que necesitan los DAI. Es una propuesta compleja de largo plazo. La Secretaría con otras instancias del despacho deben analizar bien la información existente antes de proceder a formular proyectos. Hacer contacto con la ACCI para información y entrenamiento
Centros de Servicios	Diciembre	Se está entregando con el informe final del proyecto. No lo conoce aún la Secretaría de Agricultura.	No es fácil tomar una decisión al respecto, se requiere mucha claridad sobre el tema.	No se recomienda ningún centro hasta tanto no surja la demanda, o una necesidad proveniente de los productores. Se deben conocer en detalle las experiencias colombianas y de otros países. Es un proyecto para una fase avanzada de los DAI.

Convenios con los DAI	Diciembre	Se está entregando con el informe final del proyecto. No lo conoce aún la Secretaría de Agricultura. En la parte del Sena-Dansocial ya se ha avanzado.	La principal dificultad de los convenios es la carencia de iniciativas para realizarlos. Los DAI no tienen la información requerida para definir qué convenios pueden hacer	Tienen buena perspectiva por ser un instrumento muy necesario para adelantar proyectos en los Distritos. Tanto las universidades como otras entidades deben acercarse a los Distritos para identificar con ellos la necesidad de los convenios. La Secretaría debe tomar más iniciativa en ello para facilitar los contactos.
Crisis del café y el desarrollo regional	diciembre	Se está entregando con el informe final del proyecto. Es un documento para la reflexión de todos	No existe un entorno favorable para superar la crisis cafetera, es un proceso de largo plazo.	El documento debe circularse a los DAI para que reflexionen sobre cómo pueden contribuir a encontrar alternativas a la crisis cafetera.

11. Perspectivas y recomendaciones

En una perspectiva institucional es claro que el proceso adelantado hasta ahora requiere de una esmerada atención en el inmediato futuro para terminar de consolidar lo que se ha hecho. El esfuerzo no puede dejarse a mitad de camino, la perspectiva de los DAI ha tomado fuerza y los actores involucrados están esperando más acción y realizaciones, y sobre todo una mayor compenetración de la gobernación con todas sus instancias. El tiempo que queda en el año 2003 es corto y debe utilizarse para nivelar el desarrollo del esquema institucional en todos los distritos y dejar sentadas las bases para la continuidad de la estrategia.

A manera de síntesis, y con base en los comentarios y señalamientos anteriores, se sugiere al Proyecto Nacional de Capacitación Municipal analizar las siguientes recomendaciones generales para la continuación de las acciones sobre los DAI:

1. Redireccionar la asesoría hacia los Distritos, sustentándose en los Comités Distritales, los alcaldes y los Secretarios Técnicos de los Distritos, sin que ello implique descuidar la asesoría a la gobernación y a la Secretaría de Agricultura. Para ello debe utilizarse la capacidad técnica del coordinador de las Escuelas de Gobierno que hace más presencia en la zona.
2. Divulgar en los Distritos los documentos de los términos de referencia elaborados, así como de las lecturas seleccionadas. Esta divulgación no debe quedarse en el envío de los documentos, debe acompañarse con charlas y discusiones en los Distritos sobre cada uno de los documentos. Esto es válido para la Secretaría de Agricultura y su personal.
3. Revisar uno a uno los Distritos constituidos para asegurarse que el proceso se está haciendo de manera adecuada, e introducir los ajustes del caso de manera inmediata, de tal manera que todos queden al mismo nivel de consolidación. Ello implica activar inmediatamente el proceso de constitución del Distrito Centro-Sur que estaba pendiente a diciembre de 2002.
4. Realizar una reunión con el señor Gobernador para evaluar lo realizado durante el año 2002, y acordar las prioridades para el 2003 con base en el Plan de Gestión, en especial los instrumentos para darle continuidad al proceso. Con él debe fijarse un cronograma estricto de las actividades a realizar. Igualmente es necesario definir un mecanismo de coordinación interno en la Gobernación para que la mayoría de las Secretarías se comprometan en la estrategia de los DAI, ello puede empezar con la convocatoria del Consejo Directivo de los Distritos que preside el señor Gobernador.
5. Es urgente definir el proceso de capacitación de los funcionarios de la Secretaría de Agricultura, así como de los núcleos técnicos básicos de los Distritos. La discusión de los documentos presentados por el PNCM es parte fundamental de esa capacitación.
6. Igualmente se requiere comprometer a otras entidades en la estrategia de los Distritos, en particular a las universidades de la región, a la Federación

Nacional de Cafeteros, la Cámara de Comercio, el Comité Empresarial, la Corporación para el Desarrollo de Caldas y otros.

7. El atraso existente en la elaboración de los diagnósticos distritales debe superarse con un procedimiento expedito que involucre a los Distritos.

10. Resumen. La mayoría de las dificultades de la puesta en marcha de los distritos agroindustriales son de carácter institucional: demora en la toma de decisiones por parte del Gobernador, la no- conformación de un grupo de trabajo en la Secretaría de Agricultura, su falta de coordinación y articulación con las demás Secretarías del despacho, la falta de continuidad en la dirección de la Secretaría de Agricultura reflejada en la ausencia de una gerencia para adelantar el proceso de los DAI, la escasa divulgación del concepto y sus implicaciones en las subregiones o Distritos, la desarticulación y falta de coordinación del asesor del PNCM con el asesor del Departamento y el manejo de criterios diferentes sobre algunos temas, la concentración de la estrategia en las instancias centrales y el descuido de los subregionales, los atrasos en la elaboración de los diagnósticos distritales y en la capacitación del Grupo Primario, así como la demora en incorporar las universidades y otras entidades al proceso, y la lentitud en la definición de los proyectos estratégicos por parte de los Distritos.

El proyecto recomienda cambiar la estrategia con una mayor atención hacia los Distritos, para consolidar en los próximos seis meses lo realizado hasta ahora, y para terminar lo que está en proceso, en especial la consolidación del esquema institucional. Recomienda una mayor coordinación interna en la gobernación, divulgar y discutir los documentos presentados por la consultoría, y resolver el tema de capacitación del Grupo Primario.