

24294



SECRETARÍA DE AGRICULTURA
Y PESQUERÍA

C O R P O I C A

NUEVO ENFOQUE ORGANIZACIONAL Y FINANCIERO
PARA LA INVESTIGACION AGROPECUARIA EN
COLOMBIA

24294

CORPOICA: Nuevo Enfoque Organizacional y Financiero Para la Investigación Agropecuaria en Colombia

Notas para una Mesa Redonda -- Santafé de Bogotá, febrero 24 de 1994

1. Introducción

La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) se estableció en la Asamblea de Socios Fundadores que se reunió en el Palacio de Nariño en enero 25 de 1993. La creación de la Corporación se enmarca dentro del proceso de re-estructuración del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA (Decreto 2141) y del Programa de Modernización del Estado. CORPOICA se establece como una Corporación mixta, sin ánimo de lucro, que se rige por las normas del derecho privado y que refleja un esfuerzo conjunto del sector público y el sector privado. En el establecimiento de la Corporación se asocian el Gobierno (a través del ICA), los principales gremios del país, varias universidades, diversos centros de investigación privados y ONGs de desarrollo rural.

El objetivo general de CORPOICA es el de contribuir a mejorar el bienestar de la población colombiana por medio de la generación, transferencia y adopción de tecnología, buscando hacer más eficiente y competitiva la producción agropecuaria. Dentro del marco de este objetivo general, las actividades de la Corporación se orientarán hacia cuatro objetivos específicos:

- Aumentar la competitividad del sector agropecuario
- Integrar el pequeño productor a este proceso, buscando un desarrollo equitativo.
- Asegurar el desarrollo de una agricultura sostenible, basada en un uso racional de los recursos naturales y del medio ambiente
- Desarrollar una capacidad científica y tecnológica nacional que le permita al país generar la tecnología que necesita, tener acceso a tecnología de punta y contar con una adecuada capacidad para manejarla.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

Al establecerse la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria como corporación mixta de derecho privado, bajo las nuevas formas de asociación entre el Estado y el sector productivo que se prevén en la Ley de Ciencia y Tecnología, se están buscando seis **objetivos básicos**: (a) aumentar la efectividad y la eficiencia de los programas de investigación y transferencia de tecnología, al adoptarse criterios y mecanismos operativos del sector privado en la gestión de la investigación agropecuaria; (b) vincular más activamente el sector privado a este esfuerzo a través de las nuevas formas de asociación que consagra la Ley de Ciencia y Tecnología; (c) asegurar que la investigación responda a los problemas del sector productivo y del país; (d) con base en lo anterior, fortalecer y reorientar las actividades de investigación y transferencia de tecnología buscando movilizar mayores recursos financieros; (e) descentralizar y regionalizar la investigación agropecuaria; y (f) desarrollar enfoques y metodologías más participativos, a través de los cuerpos colegiados (v.gr. Juntas Regionales) y de los programas colaborativos que caracterizan a la Corporación.

La Mesa Redonda que se está organizando con ocasión del primer aniversario de la Corporación abordará dos temas complementarios relacionados con el desarrollo y consolidación de CORPOICA. Estos temas son: (a) la vinculación del sector privado a la gestión pública a través del nuevo modelo organizacional de la Corporación; y (b) nuevas bases financieras para la investigación agropecuaria del país, con especial énfasis en CORPOICA. Los dos temas son altamente complementarios: mientras el primero plantea nuevas formas de gobernabilidad basadas en estructuras organizacionales innovadoras que vinculan el sector privado a la gestión pública (en el caso de la investigación agropecuaria), el segundo analiza los mecanismos de financiación que se requieren para el buen funcionamiento de este nuevo enfoque. La capacidad de consolidar lo segundo a través de mecanismos financieros sólidos, ciertamente incidirá en el alcance y efectividad de los nuevos esquemas organizacionales que buscan una mayor concertación y acción conjunta entre el sector público y el sector privado. A continuación se harán algunas observaciones generales sobre cada uno de estos dos aspectos.

2. Características del nuevo modelo organizacional de investigación agropecuaria: el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad

Vale la pena recordar que CORPOICA nace de la necesidad de buscar esquemas organizacionales innovadores para la investigación agropecuaria, orientados a desarrollar nuevas formas de acción y de concertación entre el Estado y el Sector Privado, con el fin de asegurar un funcionamiento eficiente de la investigación y una mayor participación del sector productivo y de

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

los usuarios de la tecnología en el diseño y orientación de los programas. Por lo tanto, no se trata de un proceso de "privatización de la investigación" en el sentido estricto del término, sino del desarrollo de un **nuevo esquema organizacional** que busca alejarse de la tradicional dicotomía entre el "sector público" y el "sector privado", en el cual el Estado continuará desempeñando un papel central y una clara presencia financiera. En este sentido es importante anotar que CORPOICA tiene una doble dimensión: funciona como una Corporación mixta de derecho privado que busca reflejar la racionalidad y la eficiencia de dicho sector institucional, al mismo tiempo que debe responder a criterios de racionalidad social en términos de la problemática que debe abordar. Esto le define claras responsabilidades sociales que se están integrando en los programas de la Corporación. La normatividad y el marco jurídico de este nuevo sector institucional se encuentra en la Ley 29 y los diversos decretos reglamentarios de la Ley de Ciencia y Tecnología. Estos rasgos institucionales irán evolucionando en el próximo futuro, a medida que los diversos aspectos organizacionales se definan en mayor detalle operativo.

Es importante anotar que la creación de CORPOICA se enmarca dentro de un proceso más amplio de modernización del Estado, de cambio institucional y de innovación social que se está dando en América Latina, en donde se busca plantear esquemas institucionales más efectivos e innovadores que las organizaciones que han predominado en las últimas dos o tres décadas. Estos nuevos arreglos institucionales están orientados al desarrollo de una nueva normatividad que asegure las funciones que debe cumplir el Estado, pero bajo la modalidad de las nuevas relaciones que se han venido estableciendo entre éste último y los principales agentes económicos y actores sociales.¹ Se busca así depasar los estériles debates sobre la privatización y sobre las funciones del Estado como opciones antagónicas, buscando formas de acción que respondan al nuevo contexto socio-económico y a la necesidad de desarrollar una mayor capacidad para confrontar los crecientes requerimientos sociales de un mundo competitivo. Lo anterior está llevando a la necesidad de repensar las estructuras organizacionales que han predominado hasta el presente, y a buscar nuevas formas de acción y de concertación entre el Estado, la comunidad (v.gr. el municipio) y el sector privado. Este es uno de los temas centrales que está siendo analizado por la *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo*, recientemente instalada por el Señor Presidente de la República, Dr. Cesar Gaviria Trujillo. El establecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria es una expresión de un claro esfuerzo en esta dirección.

A continuación se esbozan algunas de las principales características de la Corporación que definen los alcances y el contenido del nuevo modelo organizacional:

¹ Sobre el particular hay una importante literatura que ha venido surgiendo en América Latina. Ver por ejemplo Luciano Tomassini: Estado, Gobernabilidad y Desarrollo; Santiago de Chile, CINDE, 1992. CEPAL: Educación y Conocimiento: Bases Para la Transformación Productiva con Equidad; Santiago de Chile, CEPAL, 1992. Colin I. Bradford, Jr.: *"Toward an Integrated Policy Framework"*; Paris, OECD Development Centre, junio 1993.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

CORPOICA

1. Naturaleza Jurídica: CORPOICA es una Corporación mixta, que se rige por las normas del derecho privado, sin ánimo de lucro.
2. No es un caso de privatización de la investigación (proceso que sí se dió en el sector de tecnología industrial). Por el contrario, en el caso del sector agropecuario hay una continuada presencia y compromiso del Estado, pero a través de *formas asociativas* con el sector privado y con ONGs de desarrollo rural. En CORPOICA se buscan desarrollar las nuevas formas organizacionales y modalidades de acción que se mencionan en el párrafo anterior.
3. Por este medio se buscan integrar los mecanismos y prácticas del sector privado a la gestión pública. Experiencias similares están apareciendo en algunos países de América Latina, lo que se refleja en el surgimiento de un nuevo "sector institucional" que evita la tradicional dicotomía entre "lo público" y "lo privado". En países desarrollados este tipo de "joint ventures" entre el gobierno y el sector privado también se dá.
4. Se plantea una participación directa de los usuarios de la tecnología (productores, ONGs de desarrollo rural y otros usuarios) en la orientación de los programas de investigación y transferencia de la Corporación, y por lo tanto en el gobierno de la institución: Lo anterior define una de las principales características del nuevo modelo organizacional: la del "Control Social" de la investigación. Este último se realiza a través de Juntas Regionales y otros cuerpos colegiados.
5. Se abandona el modelo de una única institución pública y se busca articular un Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria. En este último juegan un papel importante las universidades, los centros de investigación privados y las ONGs de desarrollo rural. Sin embargo, debe indicarse que si se divide el instituto (o corporación)) de investigación en una multiplicidad de instituciones muy pequeñas, se corre un peligro de atomización excesiva. Lo anterior plantea el tema de las economías de escala en el mundo de la investigación, así como la necesidad de asegurar "masas críticas" en aquellas áreas que se consideren pertinentes.
6. En el desarrollo del modelo de la Corporación se han adoptado criterios y se han introducido mecanismos de orientación y de control, con el fin de:
 - a) Asegurar que la Corporación no se limite a responder a la demanda de tecnología que surge con base en mecanismos de mercado (productores con capacidad de contratación).
 - b) Asegurar que los programas de la Corporación respondan a tres objetivos sociales que se consideran importantes: (a) realizar aquella investigación básica que sea necesaria para el fortalecimiento de una capacidad científica en el país y para apoyar los programas de desarrollo tecnológico que se basan en un uso intensivo de la

BIBLIOTECA AGROPECUARIA
DE COLIMBA

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

ciencia; (b) generar tecnología para pequeños productores (econías campesinas); y (c) desarrollar sistemas de producción sostenibles que sean compatibles con un uso racional del medio ambiente. Este tipo de actividades no se financian fácilmente con base en mecanismos de mercado, y requieren del continuado apoyo del Estado.

7. Se están produciendo profundos cambios en la cultura organizacional. Algunas de las nuevas características son:

- Visión estratégica
- Planificación y programación participativa que involucra a los usuarios de la tecnología, basada en una clara descentralización y regionalización de programas
- Actitud empresarial y énfasis en servicio al cliente
- Orientación hacia resultados
- Gestión por programas y gestión por proyectos
- Énfasis en "performance" y en la calidad de los resultados
- Proyección hacia la comercialización de los resultados de la investigación y hacia la producción
- Énfasis en evaluación y seguimiento como instrumento básico para asegurar lo anterior
- Fortalecimiento de la capacidad de manejar información y de búsqueda de procesos de "aprendizaje institucional", que mejoren la capacidad de respuesta de la Corporación a las necesidades de sus clientes, beneficiarios y usuarios
- Incentivos al investigador y a la consolidación de grupos y escuelas de investigación

Con el fin de asegurar un cambio efectivo en la cultura organizacional se está llevando a cabo un extenso programa de capacitación de recursos humanos, orientado a fomentar la creatividad, la innovación y la adopción de los enfoques mencionados en el párrafo anterior.

8. **Modalidades de acción de la Corporación.** Con el fin de tener la suficiente flexibilidad y capacidad operativa para lograr los objetivos anteriormente planteados, la Corporación utilizará tres modalidades de acción en el desarrollo de sus programas:

- a) Programas regulares de investigación y transferencia de tecnología
- b) Programas conjuntos con gremios y otros usuarios
- c) Apoyo o desarrollo de "empresas de riesgo compartido"

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

3. Aspectos relacionados con la financiación del nuevo modelo organizacional

1. Estrategia de financiación de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. La estrategia que se está desarrollando combina cinco fuentes de financiación, con el fin de diversificar su base financiera (ver Anexo al final de este documento para una descripción de dicha estrategia).
2. Temas pendientes relacionados con Corpoica: hay un conjunto de decisiones de política de financiación actualmente pendientes, que tendrán una incidencia notoria en el futuro de la Corporación. A continuación se mencionan las principales preguntas pendientes.
 - a) ¿Puede subsistir un Instituto Tecnológico sin un presupuesto central (lo que en inglés se llama "core budget")?
 - b) ¿Se puede financiar todo el presupuesto de un Instituto Tecnológico a través de un sistema de competencia abierta, en el cual se compite por los escasos recursos financieros existentes? ¿Cuales son los parámetros básicos para que se produzca una competencia en igualdad de condiciones, cuando se está compitiendo con instituciones que tienen su presupuesto central ("core budget") asegurado? ¿Cuales son los límites a la tesis de la "competitividad por recursos"? ¿Como se puede complementar el mecanismo de "competencia abierta" con otras medidas, orientadas a solucionar o contrarrestar el anterior problema?
 - c) ¿Qué opciones hay para asegurarse a CORPOICA un "presupuesto institucional" ("core budget")? Cual podría ser una división razonable entre:
 - Proporción de recursos que se requiere en el presupuesto central o institucional ("core budget")
 - Proporción de recursos que deben generarse o captarse en el "mercado de proyectos de investigación" (a través de competencia abierta).

N.B.: Debe tenerse en cuenta que la Corporación es una institución con una planta de 3,130 personas y una infraestructura de investigación muy considerable que tiene costos fijos elevados. Dicha responsabilidad está siendo transferida del Gobierno a la Corporación. ¿Cual debe ser el compromiso del gobierno con la Corporación al transferirle esta responsabilidad?

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

CORPOICA

- d) Opciones para canalizar presupuesto nacional a CORPOICA: Importancia de identificar opciones diferentes a la situación actual, que es a través del presupuesto de inversión del ICA. Canales alternativos que se pueden plantear.
 - e) Importancia de diseñar estrategias y mecanismos para movilizar o captar recursos financieros del sector privado. Debe recordarse que el modelo organizacional y financiero de la Corporación se basa en una acción conjunta entre el Estado y el sector privado. De ahí la importancia de poder movilizar recursos del sector privado, complementariamente a los del sector público.
3. Importancia del tema de propiedad intelectual de los resultados, con el fin de:
- Reflejar la legislación nacional sobre la materia;
 - Asegurar los objetivos sociales que se persiguen, así como el adecuado manejo de un bien público (v.gr. amplio acceso a la tecnología que se desarrolla, etc.)
 - Permitir que la venta y comercialización de los resultados de investigación (v.gr. comercialización de tecnología, venta de semillas, etc.) se convierta en un mecanismo de financiación de la investigación. No se trata de generar una renta privada, sino de crear un mecanismo continuo de financiación de la investigación (a través de la reinversión de los recursos que se generan). En este contexto se puede aprovechar la agilidad y la actitud empresarial de una Corporación privada.
4. Mecanismos de financiación a nivel nacional:
- a) La experiencia de los fondos parafiscales recientemente creados. Posibilidades que ellos generan.
 - b) Como se compara este mecanismo financiero con otros esquemas de financiación de la investigación (captación de recursos del sector privado) que se están utilizando en diversos países de América Latina (v.gr. Argentina, Uruguay, Brasil).
 - c) Ventajas y desventajas.
 - d) Uso de incentivos tributarios.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

Anexo: Estrategia de Financiación de CORPOICA

Un aspecto importante en el proceso de consolidación de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria es el del desarrollo de una **estructura de financiación diversificada**, con el fin de asegurarle una sólida base para sus operaciones en el futuro. La estructura financiera de CORPOICA se basa en cinco fuentes de financiación: (1) presupuesto nacional; (2) generación de recursos propios, a través de la comercialización de los resultados de la investigación y de la venta de servicios tecnológicos; (3) financiación de proyectos por parte de instituciones o fondos nacionales (v.gr. COLCIENCIAS); (4) aportes de los socios ya sea como aporte de capital, o a través de la co-financiación de programas colaborativos (programas conjuntos) de investigación y transferencia de tecnología, por medio de convenios que se firmen para tal fin; y (5) cooperación técnica internacional, ya sea multilateral (v.gr. Banco Mundial) o bilateral (países desarrollados). Al crearse CORPOICA el compromiso del Estado es el de seguir apoyando financieramente los programas de investigación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario del país, siendo CORPOICA una de las principales entidades encargadas de llevar a cabo dicha investigación. Por lo tanto el presupuesto nacional es, y seguirá siendo, la principal fuente de recursos con que cuenta la Corporación. Pero tomando en consideración la naturaleza misma de CORPOICA así como los objetivos que se persiguen con su creación, la *estrategia de financiación* que se está diseñando está orientada a incrementar la proporción de recursos que provienen de las otras cuatro fuentes, principalmente de la segunda (generación de recursos propios) y de la cuarta (co-financiación de programas colaborativos de investigación y transferencia de tecnología), donde la Corporación puede entrar a desarrollar y co-financiar un programa o un área de investigación conjuntamente con un socio, una universidad o un gremio.

Bajo el nuevo modelo organizacional la generación de recursos propios está llamada a jugar un papel de gran importancia, a través de un adecuado manejo de la comercialización de los resultados de investigación (incluyendo semillas) como mecanismo de financiación de la misma. No se trata aquí meramente de una operación comercial con fines de lucro privado, sino de utilizar este mecanismo como un **medio para generar recursos para la investigación**, en el contexto de una Corporación que desarrolla una función social. La comercialización de los resultados que se obtengan a través de la investigación (paquetes tecnológicos, semillas, etc.) puede hacerse en cooperación con entidades privadas o con organizaciones de desarrollo rural que trabajen con comunidades campesinas. Una de las condiciones para que esto pueda darse es de que la **propiedad intelectual** de los resultados de la investigación y de la tecnología que se desarrolle quede en manos de la Corporación. Actualmente se están examinando varias experiencias en América Latina y en países desarrollados sobre el particular.

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA

Un objetivo importante del modelo organizacional que se adoptó es el de movilizar recursos financieros adicionales para la investigación agropecuaria del país. En este contexto los **Fondos Para-Fiscales** que se han venido creando en varias ramas del sector agropecuario pueden jugar un papel particularmente importante. Esto puede lograrse a través de la co-financiación de programas conjuntos de interés mutuo, movilizandolos recursos de la Corporación y de los fondos para-fiscales de dedicación específica, existentes o en proceso de gestación. Esto podría llevar al establecimiento de un mecanismo más sólido de financiación de la investigación agropecuaria en Colombia, similar a los mecanismos financieros que existen en la Argentina, en el Brasil o en el Uruguay. Entre los casos que ya están operando en la Corporación, vale la pena mencionar el convenio con el Fondo de Fomento Agropecuario para desarrollar el Programa Nacional de Oleaginosas, básicamente financiado con aportes hechos por los productores de soya. Como en el caso anterior, estos programas conjuntos pueden ser co-financiados por CORPOICA y por el respectivo gremio interesado en su desarrollo. De la misma forma se pueden desarrollar y co-financiar programas de investigación y transferencia de tecnología con las universidades del país, o con entes territoriales (v.gr. Secretarías de Agricultura de los Departamentos).

Como parte de este esfuerzo, se explorará la posibilidad de utilizar los **incentivos tributarios** que actualmente existen para fomentar la inversión en investigación por parte del sector privado, y por lo tanto para fomentar el aporte a programas colaborativos de investigación y transferencia de tecnología que la Corporación pueda desarrollar con gremios o con grupos de productores.