

# DE LAS LADERAS DE AMERICA CENTRAL





## **Proyecto Regional** *Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centro América*

### **FINALIDAD**

EL PROYECTO TIENE COMO FINALIDAD CONTRIBUIR A MEJORAR LA SEGURIDAD DEL MEDIO DE VIDA DE LOS AGRICULTORES DE LAS LADERAS CENTROAMERICANAS, ASEGURANDO LA SOSTENIBILIDAD DEL RECURSO NATURAL BASE, A LA VEZ QUE SE SATISFACEN LAS NECESIDADES DE LOS USUARIOS DE AGUA.

### **ANALISIS**

**08-99-02-REG.**

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente expresan las opiniones del IICA. El material publicado puede reproducirse citando la fuente.

#### **OFICINA EN EL SALVADOR**

Av. Manuel Gallardo y Final 1.a.  
Av. Norte (Av. Hermano Julio  
Gaitán), Santa Tecla, La Libertad,  
El Salvador, C.A. Tels. 288-1500,  
288-1464, 288-1473, 288-1476,  
288-1479, 288-1481, 288-1491,  
Fax: 288-1492  
Email: laderas@es.com.sv

#### **OFICINA EN HONDURAS**

Edificio Palma 2a. Piso,  
Frente a Hotel Honduras, Maya  
Apto. 1410 Tegucigalpa,  
Honduras, Tels.: (504) 232-5452,  
232-5462, 232-5484, 232-8406,  
Fax: (504) 232-8195  
Email: icaley@gmb.hn

### **Miranda, Byron**

Sistemas Institucionales Abiertos para  
el Desarrollo Sostenible de las Laderas de  
América Central/Byron Miranda - - San Salvador:  
EDICPSA, 1999. 34 p.

1. Agricultura, Laderas
2. Desarrollo Sostenible  
(Agricultura)
3. Transformación Institucional  
(Sector Agropecuario)
4. América Central (Agricultura)

AGRIS  
E14

**Revisión y Edición Técnica**  
**Byron Miranda**  
**IICA-Holanda/LADERAS**

**Primera Edición: Agosto 1999**  
**Coordinación y Diagramación:**  
**Comunicación y Mercadeo**

**SISTEMAS  
INSTITUCIONALES  
ABIERTOS PARA EL  
DESARROLLO  
SOSTENIBLE DE LAS  
LADERAS DE  
AMERICA CENTRAL**

Byron Miranda



Coordinador del Proyecto Regional "Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible de las Laderas de América Central". IICA-Holanda/LADERAS.

---

**00007344**

110A

801

46

## Indice

1. Introducción	5
2. Institucionalidad y Desarrollo Sostenible	8
3. Institucionalidad y desarrollo desigual en América Central	11
Nuevos y viejos actores institucionales: rasgos esenciales	14
Los Gobiernos Locales	17
Las Organizaciones No Gubernamentales	19
Organizaciones sociales y económicas	20
Sector Público	22
4. Hacia una nueva institucionalidad en América Central	24
Relaciones colaborativas	25
Premisas para construir una nueva institucionalidad	28
Sistemas institucionales abiertos	28
Descentralización	28
Enfoque territorial y acción colectiva	29
Institucionalidad y poder	29
5. Conclusiones y principios para la acción	31
Institucionalidad para regiones marginales	31
Superar el déficit institucional	31
Desarrollo sostenible: multidimensionalidad	32
Avance hacia sistemas institucionales abiertos	32
Colaboración entre instituciones	33
Referencias	34



# 1. Introducción

En este ensayo compartiré con ustedes una síntesis de lo que hemos aprendido sobre los alcances y límites de la acción institucional para la promoción de una agricultura sostenible en las laderas de Centroamérica en el nuevo escenario de la globalización y privatización.

Hemos aprendido que el concepto globalización dejó de ser teórico para volverse muy práctico. Lo constatamos al ver que nuestras economías, culturas y sociedades ya no se desenvuelven como compartimentos estancos. La globalización está funcionando como una poderosa fuerza absorbente donde se mezclan personas e ideas en un constante intercambio.

El Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil, se desenvuelven en este contexto de globalización y de integración regional, conscientes que no hay soluciones

individuales para países pequeños en una era de globalización. La integración no es sólo de los mercados sino de las sociedades e implica un proceso no sólo de las cúpulas, sino desde abajo y desde adentro de la sociedad.

La construcción de una institucionalidad estable y democrática es vital en este proceso. El costo para la sociedad de una institucionalidad frágil se ha traducido en inequidades y desequilibrios sociales, espaciales, políticos y económicos. Estos costos son superiores a las inversiones requeridas para construir una institucionalidad democrática, eficiente y efectiva.

*La integración no es sólo de los mercados sino de las sociedades e implica un proceso no sólo de las cúpulas, sino desde abajo y desde adentro de la sociedad.*

*El costo para la sociedad de una institucionalidad frágil se ha traducido en inequidades y desequilibrios sociales, espaciales, políticos y económicos.*

En Centroamérica, las condiciones de pobreza en el medio rural no sólo persisten, sino que tienden a crecer. Las causas generadoras de la pobreza destruyen vidas y afectan negativamente el desarrollo, el ambiente y las estabilidad política.

El déficit institucional es la principal causa generadora de inequidades y desequilibrios que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente. Esta es la primera lección que he aprendido en estos últimos años. La superación del déficit tecnológico, financiero, comercial y social de Centroamérica pasa por la superación del déficit institucional, dentro de los países, entre los

países y en el ámbito internacional.

*El déficit institucional es la principal causa generadora de inequidades y desequilibrios que reproducen la pobreza y la degradación del ambiente.*

La madurez de una sociedad se manifiesta en sus instituciones, ellas conforman el tejido social, económico y político de un país, la cultura nace de ese tejido institucional.

*La madurez de una sociedad se manifiesta en sus instituciones, ellas conforman el tejido social, económico y político de un país, la cultura nace de ese tejido institucional.*

El elemento que diferencia naciones y organizaciones exitosas y no exitosas no está en sus instituciones y sus recursos

materiales sino en los hombres y mujeres que la hacen funcionar. Una de las principales causas del déficit institucional es precisamente el déficit de capital humano. En una revolución tecnológica como la actual, donde la intensidad del conocimiento es el eje del crecimiento y del desarrollo, la formación del capital humano en los niveles local, nacional y regional, es un elemento fundamental que debe ser asumido por el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil.

Estas tareas son complejas y difíciles. Intentar simplificarlas, evadirlas o esconderlas es el mayor peligro. Este es el reto de la actual generación centroamericana y de la cooperación y solidaridad internacional.

En este ensayo se analizan los rasgos esenciales de la evolución del sistema institucional desarrollado en Centroamérica en las últimas

tres décadas, se reconoce la presencia de una infraestructura institucional nacional y regional más diversificada, y se destaca que el cambio más importante está relacionado con las formas de trabajo cooperativo y de carácter interinstitucional que exige el contexto en el que se desenvuelven los países de la región.

*En una revolución tecnológica como la actual, donde la intensidad del conocimiento es el eje del crecimiento y del desarrollo, la formación del capital humano en los niveles local, nacional y regional, es un elemento fundamental que debe ser asumido por el Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil.*

## 2. Institucionalidad y Desarrollo Sostenible

*La agricultura de Centroamérica se construye hoy, sobre bases que no son las que sustentaron su crecimiento en décadas pasadas. Los procesos de democratización, integración, apertura económica, liberalización del comercio, la preocupación por los impactos ambientales y una infraestructura institucional local, nacional y regional más diversificada, expresan parte de los grandes cambios que vive la región.*

El camino por recorrer y las acciones a emprender requieren un despliegue de imaginación y creatividad para remontar los efectos de la crisis de la década pasada, darle impulso y continuidad al crecimiento económico e insertarse en un mundo altamente competitivo, interdependiente y en constante transformación tecnológica y económica. La nueva dinámica internacional y nacional plantea la necesidad de renovar y modernizar los esquemas conceptuales y de acción para que las instituciones de la región cumplan a cabalidad con su propósito de apoyo a los

pobladores del medio rural.

Pese al dinámico debate de los últimos años, no se dispone de una definición operacional del desarrollo sostenible. Un patrón de agricultura sostenible debe permitir a largo plazo el abastecimiento de alimentos y materias primas, una vida digna para la mayoría de la población rural y una mejora en los recursos disponibles para la agricultura, incluyendo recursos naturales, servicios ambientales, capital humano, capital físico e instituciones (Kaimowitz, 1995). Es,

en suma, un proceso de cambio mediante el cual se logra armonía y se mejora el potencial presente y futuro de las relaciones entre los seres humanos, y entre éstos y la naturaleza, con el propósito de satisfacer las necesidades humanas conservando el ambiente.

Estos elementos han sido preocupaciones centrales de las conceptualizaciones y acciones de desarrollo rural emprendidas en los países de la región. En la actualidad, los aspectos ambientales han logrado relevancia y actualidad debido al reconocimiento que la degradación de los recursos naturales y contaminación del ambiente está llegando a niveles críticos.

Al término 'instituciones' se le asignan diferentes significados, entre ellos se destacan los que lo refieren como "reglas del juego" y como "organizaciones" (Van Arkadie, 1990). En su sentido más amplio, las instituciones son las diversas formas en que la sociedad se organiza para alcanzar objetivos

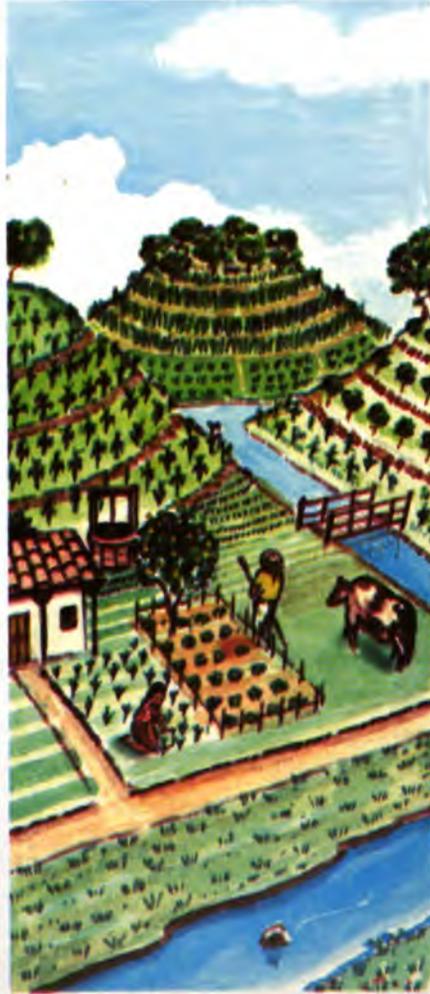
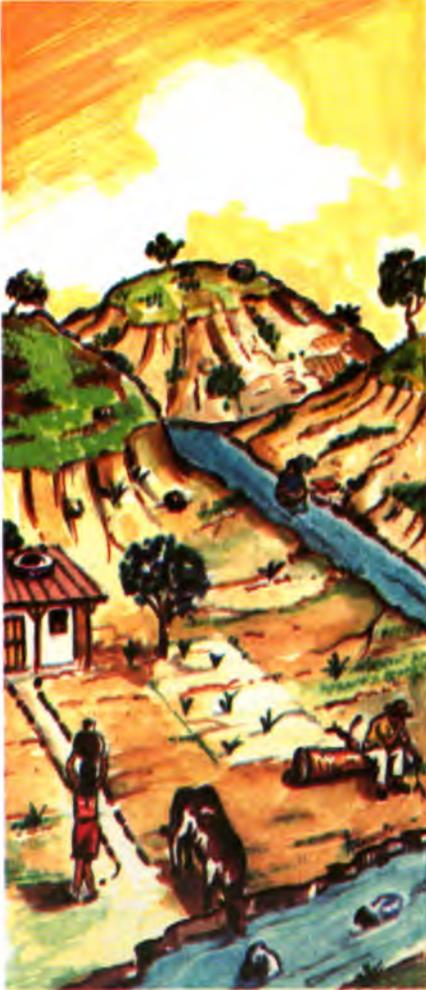
*En este ensayo, el término instituciones está referido a las organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil que establecen, aplican e incorporan normas legales y sociales que rigen las relaciones entre las personas y éstas con el ambiente.*

previamente establecidos. En este ensayo, el término instituciones está referido a las organizaciones del Estado y de la Sociedad Civil que establecen, aplican e incorporan normas legales y sociales que rigen las relaciones entre las personas y de éstas con el ambiente

El déficit institucional es entendido como la distancia o brecha entre los atributos que caracterizan un desempeño institucional exitoso, respecto a organizaciones con desempeño inferior al esperado, porque no satisfacen las expectativas para las cuales han sido creadas

Las características y complejidad del desarrollo sostenible, justifica y le da importancia al estudio de la institucionalidad, como un factor imprescindible que propicia y

promueve el desarrollo. El éxito o fracaso de cualquier estrategia de desarrollo se vincula con el papel que desempeñe la estructura y acción institucional.



### 3. Institucionalidad y desarrollo desigual en América Central

Esta sección destaca los rasgos esenciales de la institucionalidad centroamericana vinculada al desarrollo rural y su evolución durante las últimas tres décadas.

Las instituciones vinculadas al desarrollo rural mostraron una serie de rasgos y características similares, aunque no coincidentes en el tiempo, dadas las diferentes

evoluciones políticas, económicas y sociales que se dieron en los países de Centroamérica.

La configuración y evolución de las instituciones se ha visto determinada por dos factores fundamentales: la importancia económica de la producción agropecuaria tanto en su participación en la producción



*La configuración y evolución de las instituciones se ha visto determinada por dos factores fundamentales: la importancia económica de la producción agropecuaria tanto en su participación en la producción nacional como en la composición de las exportaciones, y la miseria, marginación social, el deterioro de la calidad de vida y la movilización política de los habitantes del sector rural.*

*Las políticas e inversiones públicas fueron orientadas a mejorar la dotación de recursos de las zonas agroecológicas de Centroamérica con alto potencial agrícola. Las llamadas "tierras marginales", en las que las laderas ocupan un lugar importante, fueron "marginadas" de este esfuerzo.*

nacional como en la composición de las exportaciones, y la miseria, marginación social, el deterioro de la calidad de vida y la movilización política de los habitantes del sector rural.

Las políticas e inversiones públicas fueron orientadas a mejorar la dotación de recursos de las zonas agroecológicas de Centroamérica con alto potencial agrícola.



Centroamérica:  
Regiones Boscosas y  
Zonas Deforestadas.

Las llamadas "tierras marginales", donde las laderas<sup>1</sup> ocupan un lugar importante, fueron "marginadas" de este esfuerzo. Las zonas con alto potencial agrícola (planicie costera del Pacífico, regiones intermedias), se incorporaron rápidamente a la lógica del mercado con la expansión de cultivos de agroexportación (algodón, banano, café, caña, otros). Estas regiones se convirtieron en polos de atracción de las agencias nacionales e internacionales por el alto retorno a las inversiones, por su dotación de infraestructura, por la facilidad de movilizar e incorporar insumos modernos, la importancia económica de estas áreas y la presencia política de sus dirigentes.

El crecimiento sin precedentes de la producción agrícola en las zonas de alto potencial y su impacto económico en la economía nacional, fue a su vez acompañado de un proceso de expansión de la frontera agrícola, que se desplazó hacia áreas con menor potencial productivo.

*La institucionalidad desarrollada para atender zonas consideradas marginales, donde las laderas ocupan un lugar preponderante, fue comparativamente más débil y diseñada para impulsar medidas compensatorias de carácter asistencial, para paliar los efectos del desarrollo desigual.*

El sistema institucional fue el soporte fundamental de esta estrategia, las entidades más sólidas y con mejor funcionamiento, públicas, privadas o mixtas, se organizaron por rubro de exportación (café, algodón, caña, otros), localizados en territorios con alto potencial agrícola. El Sector Público se organizó siguiendo la lógica del modelo agroexportador concentrador y excluyente. Los principales recursos fueron orientados a la promoción de

<sup>1</sup>Las laderas son sistemas de uso de la tierra en donde el manejo de la pendiente es un aspecto crítico.

rubros de exportación en zonas con alto potencial agrícola. La institucionalidad desarrollada para atender zonas consideradas marginales, donde las laderas ocupan un lugar preponderante, fue comparativamente más débil y diseñada para impulsar medidas compensatorias de carácter asistencial, para paliar los efectos del desarrollo desigual de la economía.

*El patrón de crecimiento desigual de Centroamérica es a su vez causa y efecto del déficit institucional.*

El estilo de agricultura de Centroamérica, caracterizado por una marcada polaridad y dicotomía entre la agricultura empresarial organizada alrededor de rubros de exportación y localizada en zonas con alto potencial agrícola, y una agricultura de subsistencia productora de alimentos y fuente inagotable de mano de obra barata, encara una profunda y creciente crisis. La virtual desaparición del cultivo del

algodón, la inestabilidad en los precios (café, azúcar, carne), la pérdida de capacidad productiva de los suelos (erosión, plagas, otros), ha sumido a estas regiones en la peor crisis de su historia.

*El estilo de agricultura de Centroamérica, caracterizado por una marcada polaridad y dicotomía entre la agricultura empresarial organizada alrededor de rubros de exportación y localizada en zonas con alto potencial agrícola, y una agricultura de subsistencia productora de alimentos y fuente inagotable de mano de obra barata, encara una profunda y creciente crisis.*

### **Nuevos y viejos actores institucionales: rasgos esenciales**

La mayoría de los países comienzan en los 80's con procesos de privatización, descentralización y desconcentración institucional y, en general, una disminución del

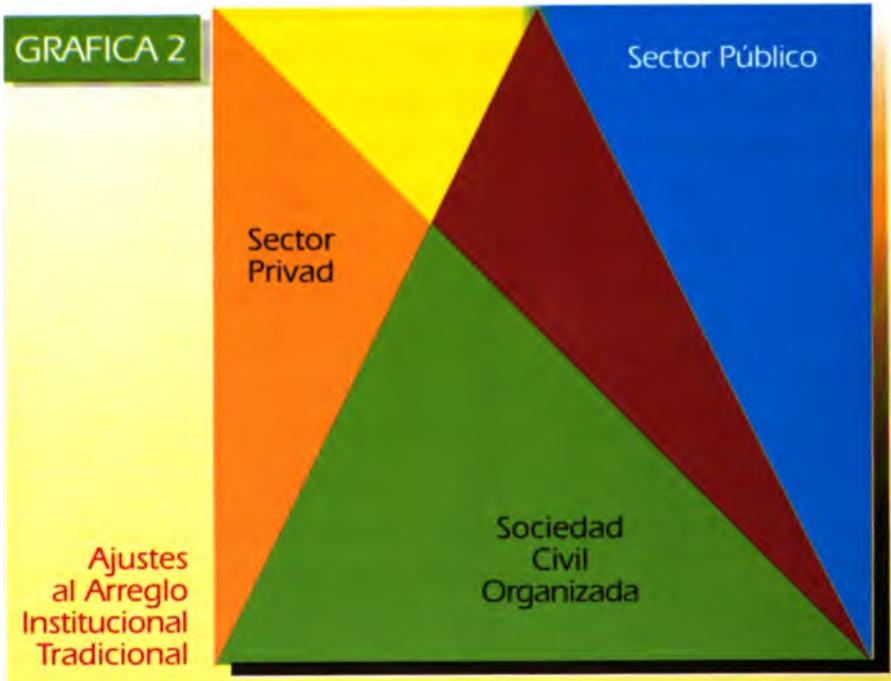
papel e injerencia del Estado.

A este cambio institucional le siguió la presencia de otros agentes no gubernamentales, que a su vez incrementaron notablemente la captación de cooperación internacional y su acción vinculada al desarrollo rural de los pobladores y zonas históricamente marginadas.

Las gráficas 1, 2 y 3 permiten visualizar el tránsito desde el modelo institucional predominante hasta la década de los ochenta (gráfica 1),

el proceso de transformación y recomposición del nuevo tejido institucional en el que la Sociedad Civil Organizada emerge con diversas modalidades organizativas y con crecientes responsabilidades en los procesos de desarrollo (gráfica 2). La gráfica 3 refleja el avance hacia un sistema institucional pluralista y democrático, abierto a la participación de múltiples actores con múltiples intervenciones, como condición para alcanzar objetivos de la complejidad del desarrollo sostenible.





Los Gobiernos Locales, las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Sociales y Económicas y el Sector Público, forman parte de la nueva institucionalidad vinculada al

desarrollo de la agricultura y su medio rural, y particularmente de las regiones y pobladores rurales históricamente marginados. Algunos de sus principales rasgos se comentan a continuación:



### Los Gobiernos Locales

La naturaleza, extensión, organización y papel de los gobiernos locales y municipales en cada país, presenta notables

diferencias y, por consiguiente, su papel y evolución institucional es cambiante y variada en el tiempo. No obstante, se observan

comportamientos y fenómenos comunes que permiten explicar y caracterizar en forma general su evolución institucional.

La minoría de los municipios son urbanos y en ellos se encuentra la mayor densidad de población. La mayoría de municipios son de carácter rural y tienen la menor densidad de población pero las mayores extensiones de tierra. Este desequilibrio entre la concentración urbana y la dispersión rural, acompañada de las ventajas de recursos, poder e influencias de las que goza el sector urbano, explica en gran parte la marginación y retraso del sector rural.

La existencia y delimitación geográfica de los municipios tiene su origen en tiempos de la Colonia, pero su base legal y reglamentación nace vinculada y dependiente del Gobierno Central, dentro de un concepto de control administrativo y de mayor presencia del gobierno en el territorio nacional.

El verdadero reconocimiento y base

*Este desequilibrio entre la concentración urbana y la dispersión rural acompañada de las ventajas de recursos, poder e influencias de las que goza el sector urbano, explica en gran parte la marginación y retraso del sector rural.*

legal de los municipios se ha fortalecido durante las últimas décadas, sobre todo en lo referente al nivel de autonomía política. Existe una marcada tendencia al fortalecimiento de la autonomía municipal, producto de la desconcentración y descentralización del Estado.

Sin embargo, la transformación y el desarrollo institucional municipal ha sido más de forma que de fondo, existiendo fuertes retrasos de los municipios rurales respecto a los urbanos. La autonomía municipal ha tenido un carácter más formal que real. La asignación presupuestaria para los municipios ha sido desigual, deficiente y poco

distributiva: Su representatividad, legitimidad y capacidad técnica es limitada. Los gobiernos municipales de Centroamérica reflejan una profunda brecha entre el importante papel que están llamados a desempeñar y su desempeño actual. Estas características explican por qué en la actualidad, los gobiernos municipales no tienen autonomía ni fortaleza ni capacidad para influir significativamente en el desarrollo del medio rural; sin embargo, potencialmente están llamados a ocupar un papel destacado (FAO, 1992).

*Los gobiernos municipales no tienen autonomía ni fortaleza ni capacidad para influir significativamente en el desarrollo del medio rural.*

### **Las Organizaciones No Gubernamentales**

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), son consideradas la tercera gran fuerza

promotora del desarrollo, después de la inversión privada y de los programas públicos de interés social. Se calcula que las ONG movilizan entre 700 y 800 millones de dólares anuales en Centroamérica.

Diversos factores favorecieron el auge y crecimiento del sector de ONG, entre ellos se destacan: el debilitamiento de la función y legitimidad del Estado, el efecto demostrativo de experiencias exitosas, donantes interesados en canalizar ayuda a través de organizaciones más simples, flexibles, eficientes y eficaces; los conflictos políticos y desastres naturales que atrajeron la cooperación internacional.

Las ONG se distinguen como las principales promotoras de prácticas agroecológicas. Su capacidad actual en cuanto a cobertura e impacto es limitada, actúan en forma dispersa y disponen de poca capacidad técnica.

*Las ONG operan principalmente en las regiones marginales y con la población más pobre del campo. Se destacan como las principales promotoras de prácticas agroecológicas.*

### **Organizaciones sociales y económicas**

Dentro del sector agrícola se observan tres tipos de asociaciones. Unas, integradas dentro de las gremiales empresariales de relativa alta capacidad económica e importante influencia sociopolítica, más relacionadas con productos

de exportación y ubicadas en zonas con alto potencial agrícola. Un segundo tipo, formado por grupos de pequeños productores asociados mayoritariamente en el movimiento cooperativo, se encuentra relacionado en mayor proporción con la producción de alimentos de consumo interno y en menor escala con la producción exportadora. Un tercer tipo lo constituyen los arrendatarios campesinos, indígenas y pobladores rurales en general, afiliados a organizaciones sindicales y asociaciones campesinas e indígenas, generalmente localizadas en zonas marginales.

#### **Cooperativas y Asociaciones de Pequeños Productores**

- Asociaciones y Federaciones de Cooperativas Agropecuarias
- Gremiales campesinas
- Cooperativas agropecuarias
- Asociación Campesina Centroamericana
- Asociación de Productores de Miel de Abeja

#### **Asociaciones Indígenas y Campesinas**

- Consejo Indígena Centroamericano (CICA)
- Asociaciones indigenistas
- Confederaciones campesinas
- Asociación de Pequeños Productores de Cereales

## Gremiales Empresariales

Asociación de Cafetaleros de El Salvador

Asociación de Arroceros de El Salvador

Asociación de Ganaderos de El Salvador

Asociación de Cañeros de El Salvador

Cámara Agropecuaria de El Salvador, CAMAGRO

FAGANIC Nicaragua

Asociación de Ganaderos de Honduras, AGH

Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC)

Cooperativa Algodonera de El Salvador, COPAL

Asociación de Productores de Algodón Nicaragua (CANSA)

Asociación de Productores de Leche

Unión de Productores Agropecuarios

Estas organizaciones tienen presencia nacional e incluso regional, y son reconocidas como interlocutores válidos por el Gobierno y organismos internacionales. Su representatividad todavía es limitada y su legitimidad ha sido afectada por los conflictos políticos que han vivido algunos países de la región.

*Son reconocidas como interlocutores válidos por el Gobierno y organismos internacionales.*



### **Sector Público**

En el pasado, el Sector Público ha llevado el liderazgo y la mayor

iniciativa y presencia en materia de desarrollo rural. En términos generales, su aporte y contribución ha sido mayor que el resto de los otros sectores.

Aunque con diversa intensidad, los gobiernos de Centroamérica favorecen modelos institucionales descentralizados. La Descentralización es definida como un proceso de transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la Administración Pública hacia una persona jurídica diferente (municipios, gremios, ONG, otros) no subordinada jerárquicamente.

A partir de los 80's se produce una abierta y decidida participación del Sector Privado empresarial y de las organizaciones obrero-campesinas, así como ONG en actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población rural, particularmente la localizada en zonas marginales.

*La Descentralización es definida como un proceso de transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la Administración Pública hacia una persona jurídica diferente (municipios, gremios, ONG, otros) no subordinada jerárquicamente.*

La falta de coordinación entre las instituciones del Sector Público y de

éstas con entidades no gubernamentales, su estructura organizativa y funcional diseñada para atender rubros específicos en zonas con alto potencial agrícola, ocasiona duplicidad, dispersión, interferencia e ineficiencia en la orientación y empleo de los recursos disponibles, y constituye uno de los principales factores perturbadores para una eficiente acción institucional. Los servicios públicos, y particularmente los de extensión e investigación, son extremadamente débiles.



## 4. Hacia una nueva institucionalidad en América Central

¿Cuáles instituciones y cuáles intervenciones son esenciales al desarrollo sostenible en las laderas de Centroamérica y cuáles lo obstruyen o dificultan? Tales preguntas no pueden ser respondidas en forma categórica y las respuestas posibles no pueden ser aplicadas universalmente.

*¿Cuáles instituciones y cuáles intervenciones son esenciales al desarrollo sostenible en las laderas de Centroamérica y cuáles lo obstruyen o dificultan?*

En esta sección se proponen algunas premisas y mecanismos institucionales que puedan servir de punto de partida para la formulación y definición de líneas de acción,

estrategias, políticas y medidas encaminadas a mejorar la institucionalidad vinculada con el desarrollo sostenible de las laderas de Centroamérica.



## **Relaciones colaborativas**

En un contexto caracterizado por la multiplicidad y autonomía de los actores, recursos escasos, problemas diversos y la necesidad de intervenciones múltiples, se requieren acuerdos entre las instituciones para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción institucional.

El acuerdo entre actores y la colaboración institucional es el recurso más importante que tienen las instituciones para legitimarse y enfrentar con éxito el desafío de operar en el marco de sistemas institucionales abiertos y dinámicos, en los cuales los conflictos de

intereses son la regla, más que la excepción.

La evidencia demuestra que la colaboración entre instituciones puede ser compleja, confusa, vaga y un proceso que requiere mucho tiempo y energía. Algunos desafíos y preguntas sobre colaboración incluyen: ¿Cómo y por qué una colaboración comienza? ¿Cómo personas de diferentes organizaciones y cultura trabajan efectivamente juntos? ¿Cómo lograr una representación balanceada de las organizaciones participantes en esfuerzos colaborativos?



*En un contexto caracterizado por la multiplicidad y autonomía de los actores, recursos escasos, problemas diversos y la necesidad de intervenciones múltiples, se requieren acuerdos entre las instituciones para mejorar la eficiencia y eficacia de la acción institucional.*

*Las relaciones de colaboración se construyen conectando personas y conectando intereses en un esquema interactivo de relaciones entre las instituciones participantes.*

Es necesario reconocer que la colaboración es un conjunto compuesto de personas, necesidades e ideas. Las relaciones de colaboración se construyen conectando personas y conectando intereses en un esquema interactivo de relaciones entre las instituciones participantes.

En las circunstancias actuales ya no es posible para una entidad, más allá de sus dimensiones, contar con todos los recursos necesarios para lograr por su cuenta impactos significativos. Las relaciones de colaboración y las alianzas han llegado a ser una necesidad absoluta para todas las instituciones.



¿Por qué limitar las posibilidades de mejorar las condiciones de vida en el medio rural a lo que una institución puede lograr individualmente? ¿Por qué no lograr una acción institucional más efectiva aprovechando el aporte y recursos de los otros?

En un sentido más amplio: ¿Por qué no buscar mayor impacto concentrándose en aquellos aspectos en los cuales una institución puede ofrecer lo mejor y trabajar con otras en áreas donde éstas sobresalen? ¿Acaso una institución se puede permitir el lujo de perder tales oportunidades?

En unos pocos años, las relaciones de colaboración y alianzas entre instituciones a nivel regional, nacional y local irá en aumento. Detrás de la multiplicidad de instituciones vinculadas al desarrollo sostenible existen varios hilos unificantes aunque parciales. Las agencias internacionales de cooperación técnica y financiera son potencialmente factores de unificación

Para establecer relaciones colaborativas se requiere que las organizaciones, además de sentir la necesidad de coordinarse y saber qué es lo que deben hacer, tengan razones para hacerlo. El incentivo es la fuerza propulsora que dispone hacia la colaboración. Existen al menos tres tipos de incentivos: incentivos basados en la autoridad (coerción), incentivos basados en el mercado (beneficio individual), e incentivos basados en valores que respaldan el beneficio colectivo (cultura organizacional).

*El incentivo es la fuerza propulsora que dispone hacia la colaboración.*

Generalmente se requiere una mezcla de los tres tipos de incentivos, pero en la medida en que el incentivo pueda sustentarse en mayor grado en la cultura organizacional y en menor grado en la autoridad y el mercado, se incrementará el beneficio colectivo y la eficiencia organizacional.

El desafío consiste en crear dentro

de las organizaciones un fuerte incentivo hacia el bienestar colectivo, reconociendo que también deberá apelar al beneficio individual o de autoridad.

### **Premisas para construir una nueva institucionalidad**

- La promoción del desarrollo basada en áreas de alto potencial no es sostenible, produce crecimiento desigual, marginación social y desaprovecha el potencial (hidrológico y ambiental entre otros) de las llamadas áreas marginales.
- Es necesario trascender las acciones institucionales de carácter asistencial y compensatorias, orientadas a satisfacer necesidades urgentes y vitales de la población, y sentar las bases para su incorporación al progreso y al desarrollo sostenido. Ambas etapas

no son incompatibles.

### **Sistemas institucionales abiertos**

- Las universidades, Iglesias, organizaciones económicas, gremiales y comunitarias, Sector Público, jugarán papeles importantes en la nueva institucionalidad para la promoción del desarrollo sostenible en las laderas de Centroamérica.

### **Descentralización**

- El traspaso de competencias y recursos desde el Gobierno Central a un gobierno local autónomo, favorece la democracia y amplía las oportunidades de la población rural.
- Una comunidad rural organizada en torno a un municipio fortalecido, que

responda a los principios de una sociedad democrática, no sólo tendrá la capacidad de proponer políticas y exigir la aplicación de criterios más equitativos en la asignación de la inversión pública, sino que, además, podrá desarrollar sus propias acciones en forma autónoma, prescindiendo del tutelaje central del Estado.

*El traspaso de competencias y recursos desde el Gobierno Central a un gobierno local autónomo, favorece la democracia y amplía las oportunidades de la población rural.*

### Enfoque territorial y acción colectiva

- El gobierno local y la comunidad rural organizada favorecen la acción

colectiva, un enfoque territorial y una contraparte institucional interesada en darle continuidad a las acciones porque afecta sus intereses. Pocas ideas de proyecto tienen tanta fuerza, que sean capaces de perpetuar sus beneficios sin organizaciones equipadas para sacarlos adelante.

*Pocas ideas de proyecto tienen tanta fuerza que sean capaces de perpetuar sus beneficios sin organizaciones equipadas para sacarlos adelante.*

### Institucionalidad y poder

- Es importante reconocer que la problemática institucional es en el fondo, un problema de poder. Cuando no está definida la naturaleza y distribución del poder en los diferentes sectores de la sociedad y

el Estado, existen invasiones e intromisiones para incrementarlo o para mantenerlo, para lo cual se instrumentaliza la institucionalidad y se pone al servicio de intereses particulares.

Es importante reconocer que la problemática institucional es en el fondo, un problema de poder.

## 5. Conclusiones y principios para la acción

### **Institucionalidad para regiones marginales**

La dotación de infraestructura física e institucional de Centroamérica se organizó en función de una estrategia que favoreció las zonas con alto potencial agrícola (Pacífico) y relegó las áreas consideradas marginales al papel de abastecedoras de algunos alimentos y fuente de mano de obra barata, y a una acción institucional promotora de medidas compensatorias de carácter asistencialista, para atenuar el costo social del patrón de desarrollo adoptado.

La infraestructura institucional localizada en las zonas marginales de Centroamérica, donde las laderas ocupan un lugar preponderante, es débil. Con las capacidades actuales no es posible generar impactos significativos.

Es necesario movilizar voluntades, recursos y capacidades nacionales e internacionales, hacia las regiones de laderas destacando su papel hidrológico, energético, potencial productivo y servicios ambientales, entre otros, para superar el carácter asistencial y compensatorio de las intervenciones públicas e incluso privadas.

### **Superar el déficit institucional**

La institucionalidad, definida como las diversas formas en que se organiza la sociedad, es reconocida como un factor indispensable para propiciar y promover el desarrollo sostenible.

El déficit institucional es el principal obstáculo para propiciar y promover un desarrollo sostenible en las laderas centroamericanas. La principal carencia no es de recursos financieros, ideas o

*Es necesario movilizar voluntades, recursos y capacidades nacionales e internacionales, hacia las regiones de laderas destacando su papel hidrológico, energético, potencial productivo y servicios ambientales, entre otros, para superar el carácter asistencial y compensatorio de las intervenciones públicas e incluso privadas.*

tecnologías, sino falta de institucionalidad.

La superación del déficit institucional no se logra con medidas coyunturales, sólo es posible construyendo capacidades institucionales a nivel local, nacional y regional. El proceso de construcción y maduración de las instituciones es lento, se requiere una perspectiva de largo alcance con acciones continuas y sistemáticas.

*El déficit institucional es el principal obstáculo para propiciar y promover un desarrollo sostenible en las laderas centroamericanas.*

## **Desarrollo sostenible: multidimensionalidad**

La tarea del desarrollo sostenible es sumamente compleja y plantea nuevos desafíos técnicos, organizativos y políticos, por su multidimensionalidad, la intensidad de conocimientos requeridos, la pluralidad de actores involucrados, el conflicto entre apropiación de los beneficios (privado-sociedad), la necesidad de enfoques territoriales y de acción colectiva, entre otros.

## **Avance hacia sistemas institucionales abiertos**

La institucionalidad centroamericana avanza hacia sistemas institucionales abiertos a la participación de múltiples actores con múltiples intervenciones y sin duda, una amplia variedad de esfuerzos colaborativos en los niveles regionales, nacionales y locales. Esta nueva institucionalidad

abierta, pluralista y democrática, es condición indispensable para alcanzar objetivos de la complejidad del desarrollo sostenible.

### Colaboración entre instituciones

Uno de los principales mecanismos para superar el déficit institucional y aumentar la eficiencia y eficacia de la acción institucional es la colaboración entre instituciones. Las alianzas permiten acceder a más recursos de los que puede poseer una sola entidad. Sin embargo, es necesario reconocer que establecer relaciones de colaboración o alianzas lleva tiempo. No coincide con expectativas de corto plazo.

*Sólo podremos superar el actual déficit institucional si desarrollamos el capital humano y aprendemos a conjugar, en un lenguaje propio, los verbos Coordinar, Consultar y Cooperar.*

Es necesario estudiar los principios, factores y estrategias que favorecen la colaboración entre instituciones y su aplicación en experiencias concretas si estamos convencidos que sólo podremos superar el actual déficit institucional si desarrollamos el capital humano y aprendemos a conjugar, en un lenguaje propio, los verbos Coordinar, Consultar y Cooperar.

*Esta nueva institucionalidad abierta, pluralista y democrática, es condición indispensable para alcanzar objetivos de la complejidad del desarrollo sostenible.*

# Referencias

- FAO. 1992. Nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural en América Latina: el caso de Nicaragua. Informe de consultoría de Byron Miranda, FAO, Oficina Regional para América Latina, Chile.
- IICA. 1993. Fundaciones privadas de investigación y desarrollo agropecuario de América Latina y el Caribe: Estrategia para acciones conjuntas. San José, Costa Rica.
- IICA, CIAT, CATIE, CIMMYT. 1991. Agricultura sostenible en las laderas centroamericanas: oportunidades de colaboración interinstitucional. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos, IICA No. A1/SC-91-11, Costa Rica.
- Kaimowitz, D. 1995. La Transferencia de tecnología para promover un desarrollo sostenible de la agricultura. Cuarta Jornada de Desarrollo Rural: Los elementos para el cambio. Escuela Agrícola Panamericana, Zamorano, Honduras.
- Miranda, B. 1995. La Negociación y Colaboración entre Instituciones: mecanismos para mejorar la Acción Institucional. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, El Salvador.
- Van Arkadie, B. 1990. The rol of institutions in Development. The World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, USA.



