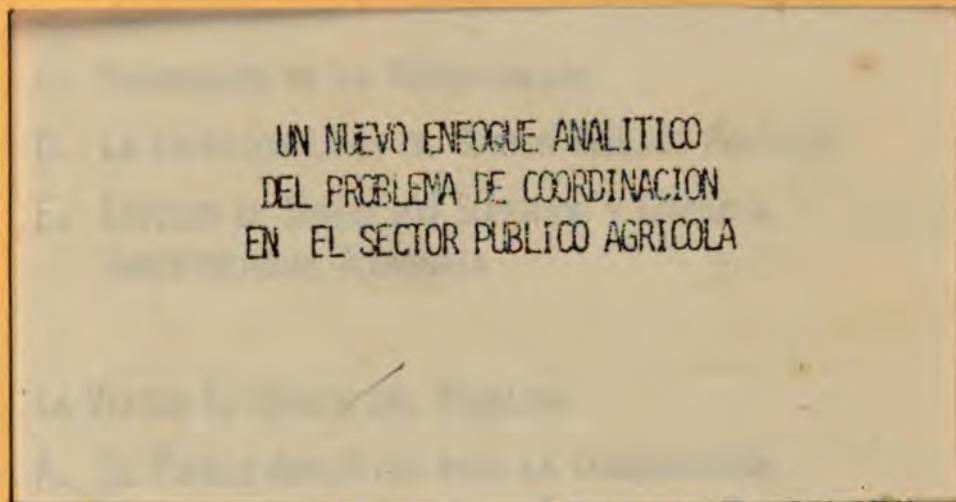


PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION  
PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(PROPLAN/A)



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Subdirección General Adjunta de Operaciones



El Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe – PROPLAN/A–, es un esfuerzo conjunto del IICA y la Fundación W. K. KELLOGG dirigido a fortalecer la capacidad de las instituciones públicas de los países miembros del IICA para que sea más efectiva su labor de captar y responder apropiadamente a las necesidades de la población rural de escasos recursos.



W.K.KELLOGG  
FOUNDATION

IICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA  
\* 11 SET. 2002 \*  
RECIBIDO

IICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA

UN NUEVO ENFOQUE ANALITICO  
DEL PROBLEMA DE COORDINACION  
EN EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

Por: MAYO VEGA LUNA  
Especialista en Gestión  
para el Desarrollo



**IICA**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en Guatemala

Guatemala, mayo de 1983

IICA  
P.M. - 416.

00000511

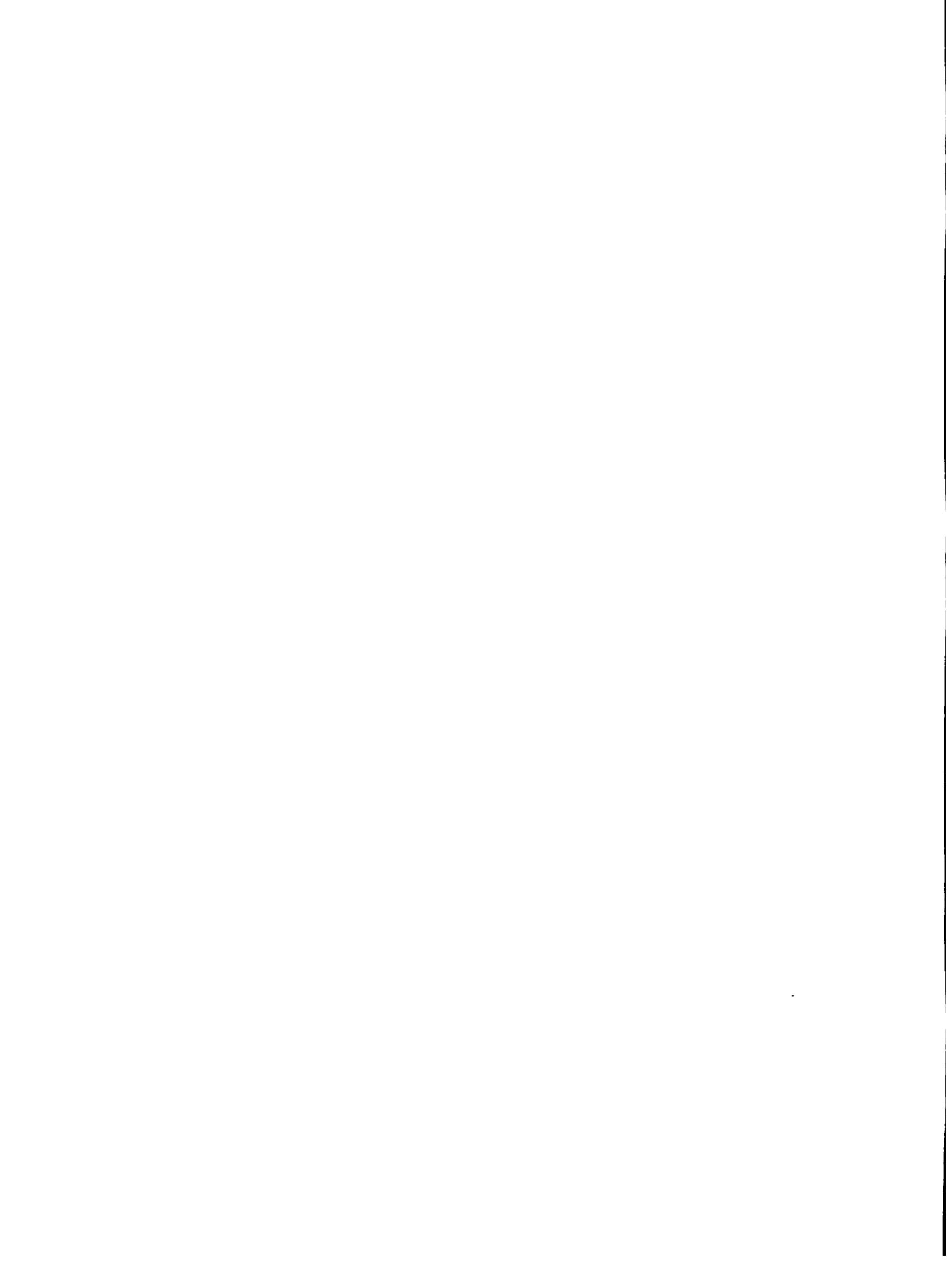
301

# CONTENIDO

	<u>PÁGINA</u>
I. INTRODUCCIÓN	
II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	5
A. EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES AMBIENTALES	5
B. LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	10
C. NATURALEZA DE LA COORDINACIÓN	13
D. LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA	15
E. ESTILOS DE DIRECCIÓN SUPERIOR Y CONDUCTA INSTITUCIONAL ALEATORIA	17
III. LA VISIÓN SISTÉMICA DEL PROBLEMA	21
A. EL MODELO ANALÍTICO PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON UN ENFOQUE DE SISTEMAS	21
B. NATURALEZA DE LAS RELACIONES LATERALES EN EL SPA	28



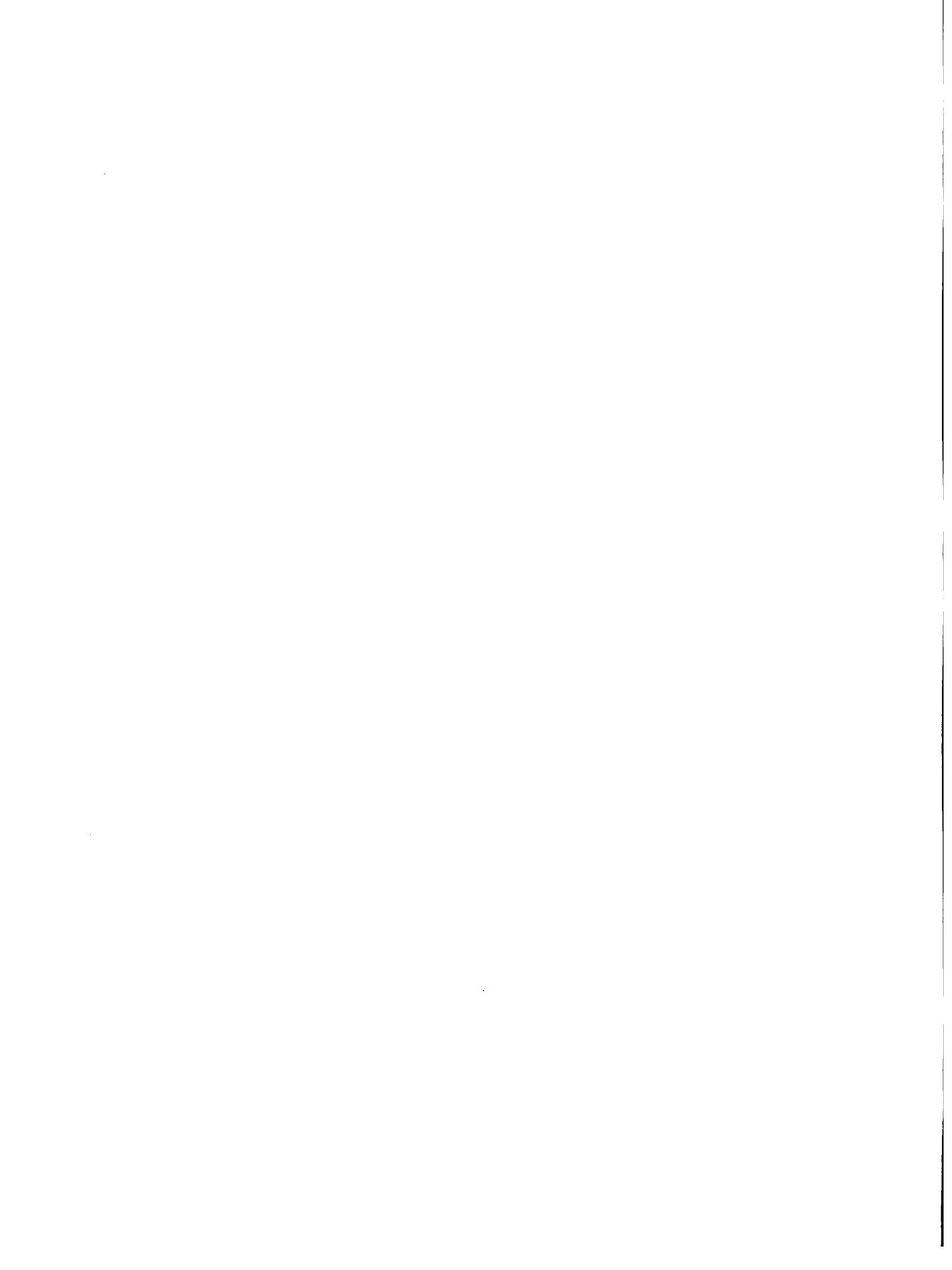
IV.	ELEMENTOS DE UNA NUEVA RESPUESTA AL VIEJO PROBLEMA	30
	A. NECESIDAD DE ESTRUCTURAR UNA GRAN ESTRATEGIA PARA LA COORDINACIÓN	30
	B. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS PARA LA INTEGRACIÓN DE DIFERENCIAS PROCESO-ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL	33
	C. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS PARA INTEGRAR DIFERENCIAS COGNOSCITIVAS	38
V.	PROPUESTA DE NUEVOS ENFOQUES DE DIRECCIÓN SUPERIOR DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA	44
VI.	FACTORES QUE AFECTAN LA EFECTIVIDAD DEL ESFUERZO DE COORDINACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA	49



## I. INTRODUCCION

El Sector Público Agrícola se caracteriza por su alto grado de diferenciación funcional. Así mismo, existen tan variadas tareas de desarrollo que cumplir, que la propia tarea de integración de las mismas históricamente se ha convertido en un asunto de crisis institucional dentro de nuestros países.

Se parte del hecho que el sistema público agrícola forma parte de un sistema mayor estatal, que satisface una función superior de "bienestar común de la sociedad". Por lo tanto la función básica de un sistema público agrícola es entonces la de satisfacer "necesidades sentidas" específicas de desarrollo de un sistema de clientela rural determinado. Lo anterior puede ser logrado vía entrega directa de servicios a la clientela rural por las propias instituciones público-agrícolas, o habilitando o facilitando a otras instituciones dicha tarea. De cualquier manera, el sistema institucional genera y entrega servicios o productos institucionales, los cuales raras veces involucran transacciones reales dentro de un mercado normal de servicios. Dentro de este sistema de transacciones institucionales se dan sus excepciones, considerándose entonces el sistema gerencial público dentro de estrictos



cánones comerciales, en vez de su naturaleza propiamente "desarrollista".

Por consiguiente, parte del esfuerzo gerencial público estriba en asegurarse de que estos servicios y los productos institucionales finales, se den en la forma requerida, en el lugar apropiado y en el tiempo oportuno, en que los requiere la clientela-objetivo del Sector Público Agrícola.

Generalmente, el concepto de que la tarea básica de una institución pública, sea cual fuere la naturaleza de su función, es la de proveer servicios a un sistema de clientela determinado v.g. agricultores y otras instituciones, se olvida, o no se toma en cuenta dentro de la logística de los procesos que se dan al interior de la institución, llegando a evolucionar una concepción tal, de que cada tarea básica institucional se considera como un fin en sí y no como parte de un conjunto orgánico de tareas interdependientes que sirven de medio para que otros subsistemas o el sistema público agrícola como tal cumplan con su función básica.

De esa manera, comúnmente se nota que la investigación agrícola se realiza dentro de sus propios propósitos y dentro de su propia logística de procesos de la institución. El crédito, la asistencia técnica y otros siguen igual camino. Posiblemente el "servicio" de asistencia técnica como tal, no será complejo, ni mucho menos el de crédito o el de compra de granos. Por eso, el diseño de la logística de los procesos que deben darse para que diferentes partes de la tarea, que se encuentran dispersas en jurisdicción, puedan ser juntadas en sus partes

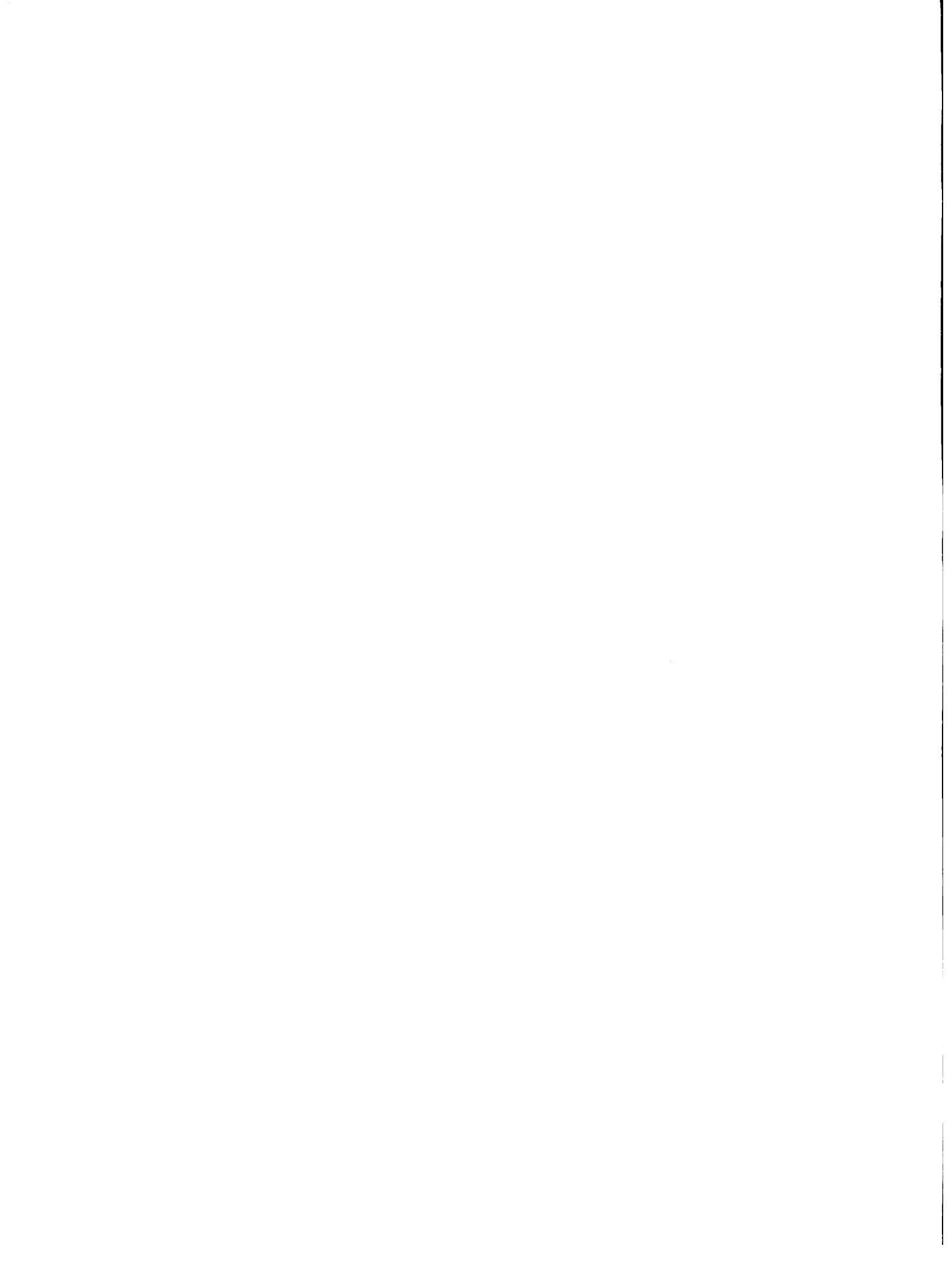


relevantes, en la forma más apropiada y en el tiempo más oportuno, constituye la tarea básica de la "coordinación", sea ésta al interior de la misma institución o entre varias instituciones.

Dentro de los conceptos anteriormente explicitados, podemos visualizar la coordinación dentro del Sector Público Agrícola, como un proceso de intervención directiva, a través del cual se busca la integración ordenada de las actividades más relevantes de las diversas instituciones (o de diversas partes de una misma institución), en la forma más apropiada, y en el tiempo más oportuno, con el fin de lograr satisfacer con productos o servicios normativos, las necesidades de su clientela específica.

Sin este proceso de intervención directiva dentro del proceso de intervención del Estado, funcionarios individuales o en grupo y las instituciones mismas pierden la perspectiva de su rol en relación a la clientela a la que sirven, tendiendo por consiguiente, a buscar el logro y satisfacción de sus propios intereses funcionalmente especializados, a expensas de la supra función básica del sistema mayor de, contribuir al desarrollo agrícola y al bienestar general de la población rural.

Horizontalmente, la coordinación debe constituir un agente integrador de los diversos subsistemas involucrados a un mismo nivel. De esta manera el reto de la coordinación, es el de cómo asegurar el cumplimiento de una función básica integrada, homologando los productos institucionales dispersos a través del Sector Público Agrícola y ajustando la armonía necesaria del conjunto de instituciones, así como las



lagunas y duplicaciones que se dan en la actividad institucional.

Frente a este reto y tomando en cuenta los pobres resultados del esfuerzo de coordinación del pasado, en este documento se retoma el viejo problema de descoordinación y se replantea conceptualmente. De esa manera en el Capítulo II se presenta un marco de referencia para el análisis del problema de la coordinación en el Sector Público Agrícola. Aquí se identifican las principales fuerzas que intervienen en su conformación.

Luego se replantea el problema dentro de la perspectiva del enfoque de sistemas, planteando un modelo analítico descriptivo, que es el contenido principal del Capítulo III.

En el Capítulo IV y V se retoman los elementos anteriores y se plantea los elementos que constituyen la nueva respuesta al problema de descoordinación que se da durante el proceso continuo y permanente de planificación-ejecución de las acciones del Sector Público Agrícola en los países.

Finalmente el Capítulo VI, trata de recoger e integrar los principales factores que afectan la efectividad del esfuerzo de coordinación en el sistema institucional público-agrícola.



## II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANALISIS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

### A. EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES AMBIENTALES

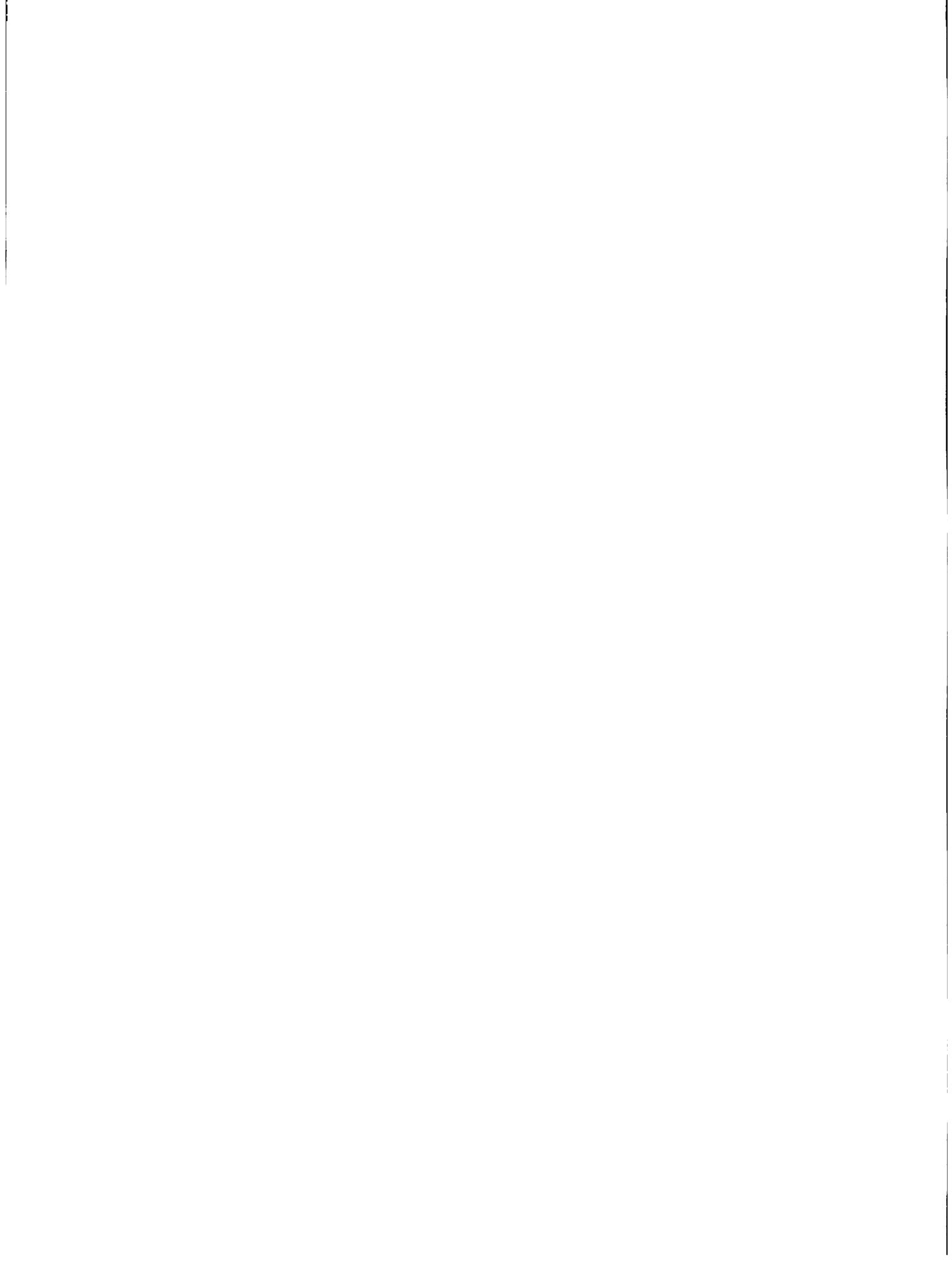
El funcionamiento de la estructura organizacional tradicionalmente se ha apoyado en forma casi exclusiva en las relaciones verticales entre superior y subordinado. Una tendencia moderna, sin embargo, es la de conceder una mayor importancia a las relaciones de tipo lateral. El énfasis en este caso se centra en la "conducta" de los directivos que atienden funciones diferentes, pero que dependen uno del otro; si bien no disponen de una autoridad de mando escalar, como parte de su relación mutua.<sup>1/</sup>

El estudio de las relaciones laterales cobra gran importancia dentro del sistema institucional público agrícola debido a que:

- 1) El medio ambiente en sí dentro del cual funciona está conformado por instituciones con autonomía en su administración interna;
- 2) Esta complejidad estructural tiende a magnificar la diferenciación funcional de la macroestructura institucional;
- 3) Las diferencias claras y clásicas de autoridad de línea y asesora tienden a desvanecerse dentro del esquema anterior;

---

<sup>1/</sup> Haimann, Theo y W. G. Scott. Dirección y Gerencia. Editorial Hispano Europea. Barcelona. 1977



- 4) La necesidad de coordinación en esta clase de macroestructura no puede alcanzarse plenamente a través de la aplicación de los principios clásicos de relación vertical entre superior y subordinado, tal como se ha proclamado en el pasado;
- 5) La necesidad obligada de relaciones fronterizas entre los varios sistemas individuales, en puntos de contacto tangenciales, constituyen en sí obstáculos para un rendimiento efectivo integral del macrosistema. Esto obliga a un alto grado de comunicación lateral para lograr la integración entre actividades relevantes distintas, e interdependientes, pero que participen de una función básica común.

En las instituciones comerciales privadas, el mercado y el mecanismo de precios determinan las relaciones entre las diversas empresas. Sin embargo, en el sector público, el sistema genera servicios y productos no comerciales, que no se ven envueltos en transacciones normales de mercado. Por lo tanto, las relaciones fronterizas entre los sistemas individuales deberá darse en aquellos puntos de contacto entre los límites ambientales que permitan una entrega directa del servicio o producto, o que habilitan a la institución B, o que le facilitan a la institución C, el cumplir con la tarea común en forma intencionada y consciente. Por consiguiente, las relaciones fronterizas y la coordinación interinstitucional dentro del sistema público-agrícola no pueden



dejarse al azar en su manejo. Lo anterior así mismo obliga al diseño y ejecución de estrategias y tácticas intencionadas y deliberadas de coordinación por parte del sistema de Dirección. Mary Parker Follet, en su estudio sobre coordinación<sup>1/</sup> ha descrito varios principios fundamentales que todavía mantienen vigencia, a saber:

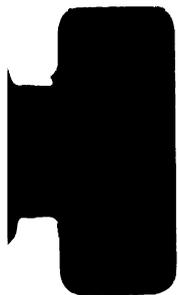
1. Cabe alcanzar la coordinación con facilidad a través de unas relaciones horizontales directas y unas comunicaciones personales que dan lugar a un acuerdo respecto a métodos, acciones y logros finales.
2. Es dable materializar la coordinación con cierta facilidad en las primeras etapas del planeamiento y la fijación de normas de actuación. Si el ejecutivo de un departamento se reúne con los de otros departamentos y somete a su consideración unas normas ya ultimadas, es evidente que la coordinación entre ambos se hace difícil. Pero, si el jefe del departamento de producción "mientras" desarrolla sus normas, se reúne y discute con los otros directivos los aspectos implicados, es mucho más probable que se consiga una auténtica coordinación.

Es decir, no se puede hacer que sean dos procesos separa-

---

<sup>1/</sup>

Henry C. Metcalf y L. Urwick. (eds). Dynamic Administration: The collected papers of Mary Parker Follet. Harber & Brothers. 1942.



dos la formulación de normas y el ajuste de las mismas.

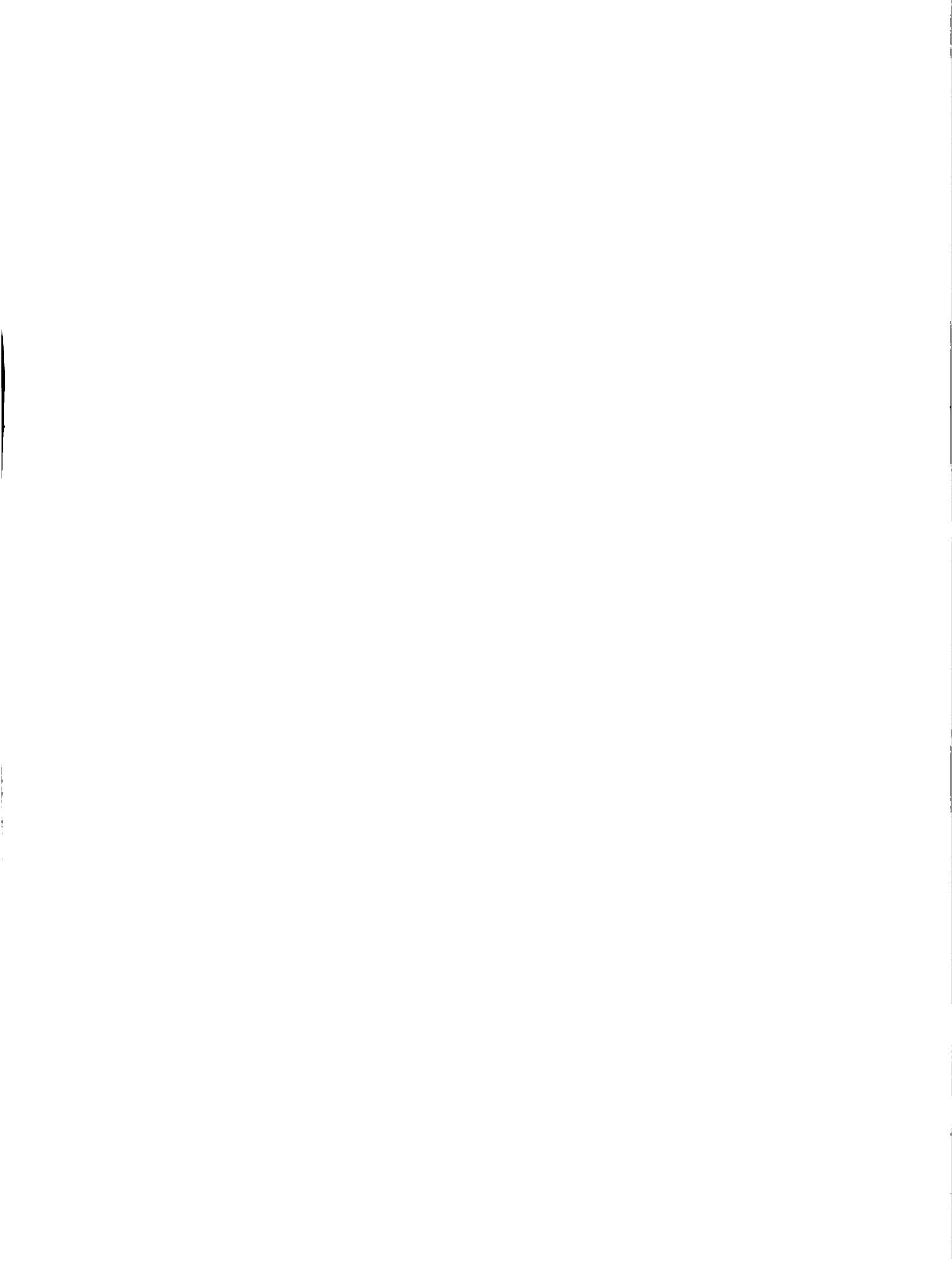
3. En su tercer principio, la Follett afirma que todos los factores en una situación se hallan recíprocamente relacionados. Es decir, cuando A trabaja junto a B, el cual y a su vez hace lo propio junto a C y a D, cada uno de los cuatro se encuentra influido por todas las personas que intervienen en la situación. Esta clase de relación recíproca y de interpenetración continuada entre las partes, debe ser el objetivo de todos los intentos que se hagan para llegar a una coordinación.

Este tercer principio señala y aclara cómo debe ser realmente el proceso de comunicación entre las partes.

4. Finalmente, en su cuarto principio indica que, la coordinación constituye un proceso continuo, que debe estar en funcionamiento constante. La coordinación no puede ser dejada en manos de la suerte y los directivos deben trabajar constantemente para evitar verse enfrentados súbitamente a situaciones imprevistas.

La teoría administrativa, así mismo, señala que la etapa de planificación es la ideal para establecer las bases de la coordinación requerida entre las diversas entidades involucradas en los planes.

Así mismo, durante el proceso organizativo, la Dirección define las relaciones entre las diversas unidades organizacionales. Debe entonces definir las y establecerlas de tal forma que de ello se



derive y facilite la necesaria coordinación dentro de la macroestructura.

Finalmente, la coordinación encierra una relación directa con la función administrativa de control. La evaluación frecuente de las diversas operaciones ayuda a sincronizar los esfuerzos de las partes. La propia naturaleza del control da lugar a la coordinación ya que si al controlar, la Dirección se entera de que la ejecución ha sido diferente a lo planeado u ordenado, debe adoptar inmediatamente medidas de corrección para reencauzar desviaciones y asegurar la coordinación por lo menos a partir de ese instante.

Lamentablemente el desarrollo de una teoría integrada de relaciones interorganizacionales está todavía en pañales. <sup>1/</sup> Sin embargo, a pesar de la falta de un cuerpo de teoría básica para el manejo de los problemas de relaciones y coordinación interinstitucional, en la praxis ha habido un sinnúmero de estrategias y mecanismos organizacionales que se han puesto en práctica en nuestros países para lograr la integración de las actividades del Sector Público Agrícola, los cuales proporcionan ciertas lecciones y permiten ciertas generalizaciones para el análisis y diseño.

---

1/

Freemont E. Kast & James E. Rosenzweig. Administración en las Organizaciones. Un enfoque de sistemas. McGraw-Hill. 1979.



## B. LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

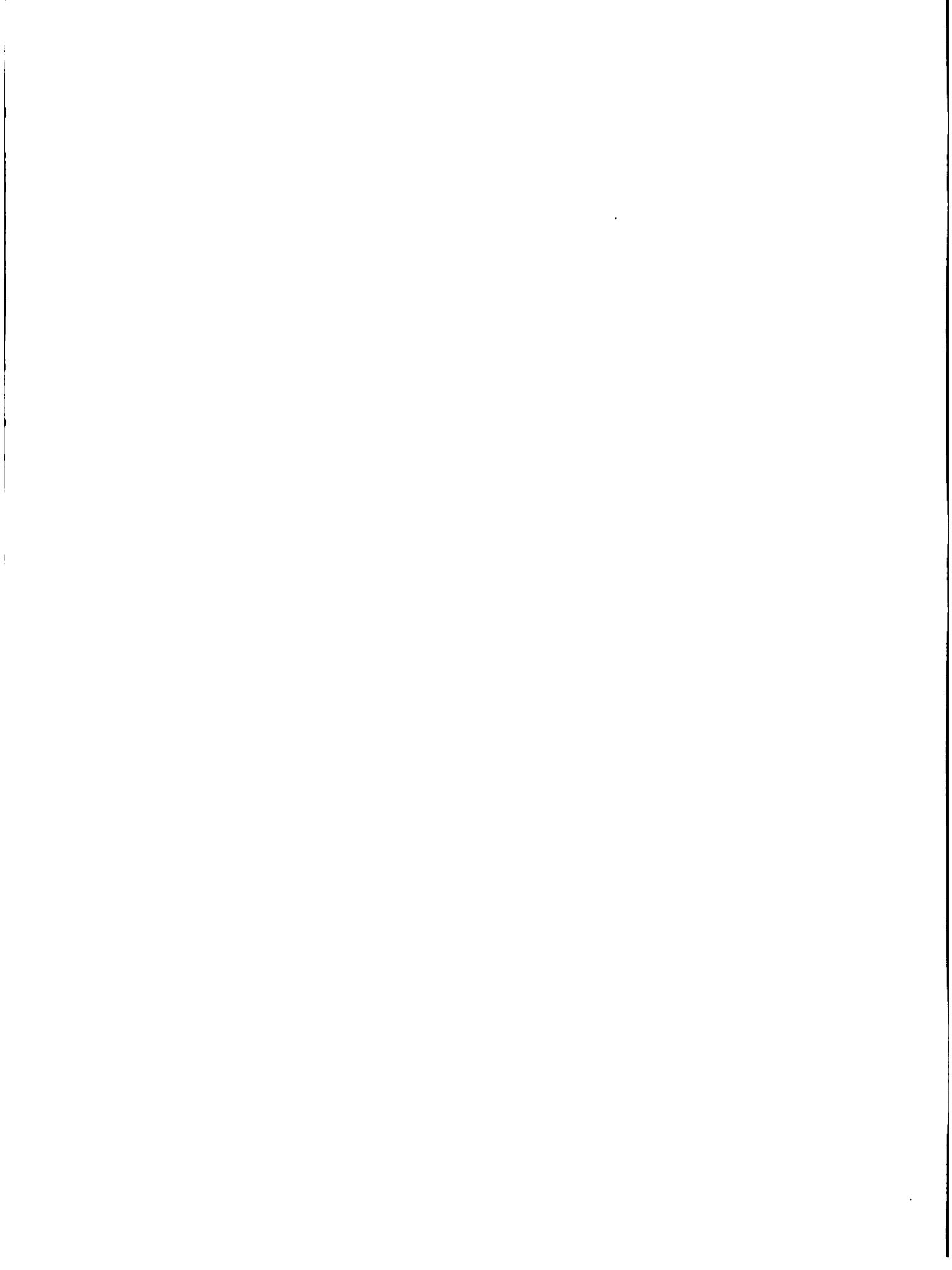
Desde el punto de vista operativo, toda división del trabajo genera una necesidad de coordinación. Esta división es el más elemental de todos los procesos sociales en los que participa el hombre. Esto deriva del reconocimiento de que el trabajo dividido en labores más reducidas y especializadas permite a un grupo de personas obrando al unísono, conseguir mejores resultados que en el caso de una sola enfrentándose a todo un trabajo de forma aislada. <sup>1/</sup>

Paralelamente a esta creciente división del trabajo se observa una intensificación de la necesidad de una coordinación. La Dirección, por otro lado, es la fuerza que divide cada una de las labores en actividades especializadas, a las cuales coordina armoniosamente de forma que sea posible materializar sin dificultad la función básica del sistema sociotécnico.

Dentro del Sector Público Agropecuario se ha visto esta tendencia así mismo hacia la división y especialización de la macroestructura institucional. Por un lado, al descentralizar la actividad de los ministerios se busca intensificar el grado de especialización y aprovechar las economías de escala que aquella conlleva. Esta división del trabajo ha girado generalmente en torno a funciones específicas y/o productos estratégicos de la producción

1/

Haimann, Theo y William G. Scott. Dirección y Gerencia. Editorial Hispano Europea. Barcelona. 1977.



nacional. Así mismo, se dan casos de división del trabajo en función de clientelas específicas de la acción interventora del Estado.

En general, esta intensificación de la especialización se logra satisfactoriamente. De esta manera se aprecia la forma en que se consolidan las instituciones bancarias, de investigación, de comercialización y otras, a medida que se las aparta del seno de la institución madre, el Ministerio.

El gran problema en el "destete" institucional es de que generalmente la división del trabajo se lleva a cabo sin definir una estrategia de descentralización racional dentro de la cual enmarcar las decisiones respectivas. Esto agrava el problema de coordinación y demanda una mayor intensidad de esfuerzo para agrupar e integrar las actividades del sistema institucional. Esta ausencia de estrategias de descentralización conlleva a la creación de situaciones conflictivas en que no se sabe si la institución es descentralizada o no, o el grado de descentralización con que cuenta por falta de especificación de los parámetros necesarios para enmarcar su sistema decisorio propio. Estos parámetros están definidos por, un sistema general de planificación, coordinación y control centralizados, dentro de los cuales tanto las Juntas Directivas/Comités Ejecutivos y los directores generales/gerentes deben enmarcar su actuación. Esto significa que el destete institucional tiene como propósito la descentralización de operaciones y responsabilidades dentro de cada área funcional que



descentraliza. El descentralizar el macrosistema no significa entonces crear instituciones autónomas y olvidarse de ellas o manejarlas a través de una participación en sus juntas directivas.

La descentralización de la macroestructura por otro lado, tiende a desarrollar cierto grado de diferenciación funcional a través del ambiente particular en que operan las diversas instituciones. Esta diferenciación de la macroestructura se da por diferencias tales como:

1. Factores sicosociales que generan una motivación y conducta particular de los miembros de cada institución;
2. Diferencias naturales de orientación hacia objetivos propios de cada área funcional;
3. Diferencias en la formalidad de la estructura de cada institución;
4. Diferencias en tecnologías requeridas para la puesta en marcha de programas propios de cada área funcional. El investigador por ejemplo, utiliza tecnologías completamente diferentes a las que requiere el trabajo de un extensionista o el de un agente de crédito o de comercialización;
5. Diferencias en "procesos productivos institucionales" por la misma diferenciación de tecnologías que requiere cada área funcional.

Una vez fragmentada la macroestructura, cada elemento tiende a desarrollar atributos particulares en relación con los requerimientos que le impone su medio ambiente. Entonces, esta diferen-



ciación requiere de un proceso de integración, responsabilidad básica gerencial de la Dirección Superior del Sector Público Agrícola. Esta integración deliberada requiere de un proceso consciente para lograr la unidad de esfuerzo entre los componentes macroestructurales en el logro de la suprafunción básica del macrosistema institucional agrícola.

### C. NATURALEZA DE LA COORDINACION

La coordinación interinstitucional se concibe entonces, como "el proceso directivo deliberado de ordenar un conjunto de actividades relevantes, altamente diferenciadas por el medio para, agruparlas e integrarlas en la forma más apropiada y en el tiempo más oportuno, de manera de asegurar su realización armónica y facilitar al Sector Público Agrícola el cumplir con su misión básica".

La anterior definición implica que el esfuerzo de coordinación interinstitucional conlleva los siguientes elementos:

1. Es un proceso, lo cual implica el tratamiento de los servicios públicos como un fenómeno por etapas sucesivas en el tiempo.
2. Constituye una tarea gerencial de corto plazo, y de responsabilidad consciente por parte de la Dirección Superior del Sector Público.
3. Es un proceso intencional y deliberado, por lo tanto, debe ser administrado. Su propósito es: asegurar la agrupación



e integración de actividades diferenciadas ambientalmente, para permitir un cumplimiento satisfactorio de la supra-función del macrosistema. Por lo tanto, debe ser planeado, dirigido, especificado y controlado.

4. El esfuerzo debe centrarse en ciertas actividades que tienen relevancia con el proceso integrado total de entrega de los servicios. Significa que el esfuerzo de coordinación no puede ni debe abarcar a todas las actividades de todas y cada una de las instituciones. La mejor alternativa a lo anterior sería recentralizar las funciones dentro del Ministerio.
5. El esfuerzo de coordinación por la variedad de factores que lo afectan, requiere un tratamiento analítico y de diseño de naturaleza sistémica, de manera de poder abarcar las interrelaciones de sus componentes en forma integrada y aprovechar el sinergismo intrínseco.
6. El tratamiento sistémico de la coordinación interinstitucional conlleva, el reconocimiento, identificación, análisis y diseño de relaciones laterales complejas entre los sistemas individuales, de manera de poder establecer relaciones fronterizas intencionales y generar una conducta interfacial conducente a una agrupación e integración racional de actividades relevantes.

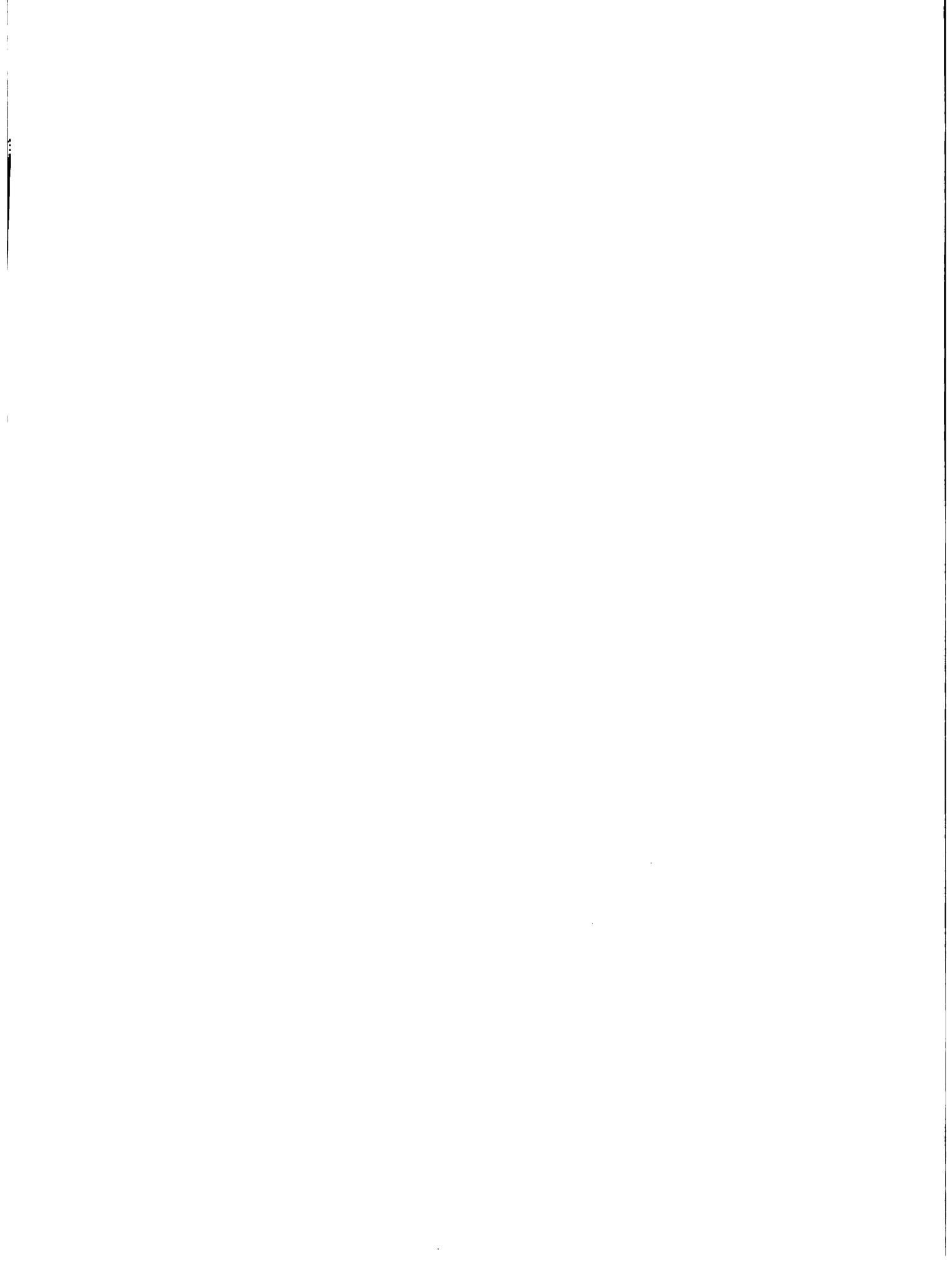


#### D. LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

El esfuerzo de coordinación interinstitucional clásico del pasado se ha centrado más en la forma que en el contenido. El mayor énfasis se ha puesto en diseñar mecanismos de compensación organizacional (que lógicamente buscan satisfacer necesidades organizacionales horizontales de la macroestructura) y una excesiva preocupación de cómo integrar la composición de dichos mecanismos. De esa manera, hemos visto toda una gama de Comités y Consejos nacionales y regionales de coordinación cuya efectividad ha dejado mucho que desear.

El otro enfoque al problema ha sido, el de aplicar infructuosamente el principio de autoridad escalar, a través de la figura de los ministros (y a veces incluyendo a todo el Ministerio) de Agricultura como jefes máximos confiriéndoles autoridad de línea dentro de una macroestructura que por contraste es de hecho descentralizada. El efecto de esto ha sido una mayor confusión en el sistema de relaciones normativas entre las instituciones y un mayor aislamiento, disminuyendo los puntos de contacto tangenciales requeridos en las fronteras entre los varios sistemas individuales. Esto ha inclinado a las instituciones descentralizadas a una intensificación de su actuación que busca reforzar su estatus institucional individual en relación al resto de las instituciones del sector.

De hecho la coordinación dentro del Sector Público Agrícola ha sido difícil de acuerdo a la experiencia. Ha sido más fácil lo-



grar una coordinación entre sectores.

Los Comités de Coordinación (de los cuales abundan los ejemplos) generalmente han sido infructuosos lo que es de esperar, dada la falta de autoridad real de que han carecido para coordinar actividades, así como también por la falta de contenido normativo en su actuación. 1/

Dentro del sistema institucional público las instituciones público-agrícolas son las más débiles, las menos progresistas y las más débilmente estructuradas, a diferencia de los otros sectores. La coordinación entonces se hace más difícil dado que es más complejo trabajar con otras instituciones desde una posición débil y sin líneas de autoridad claramente definidas.

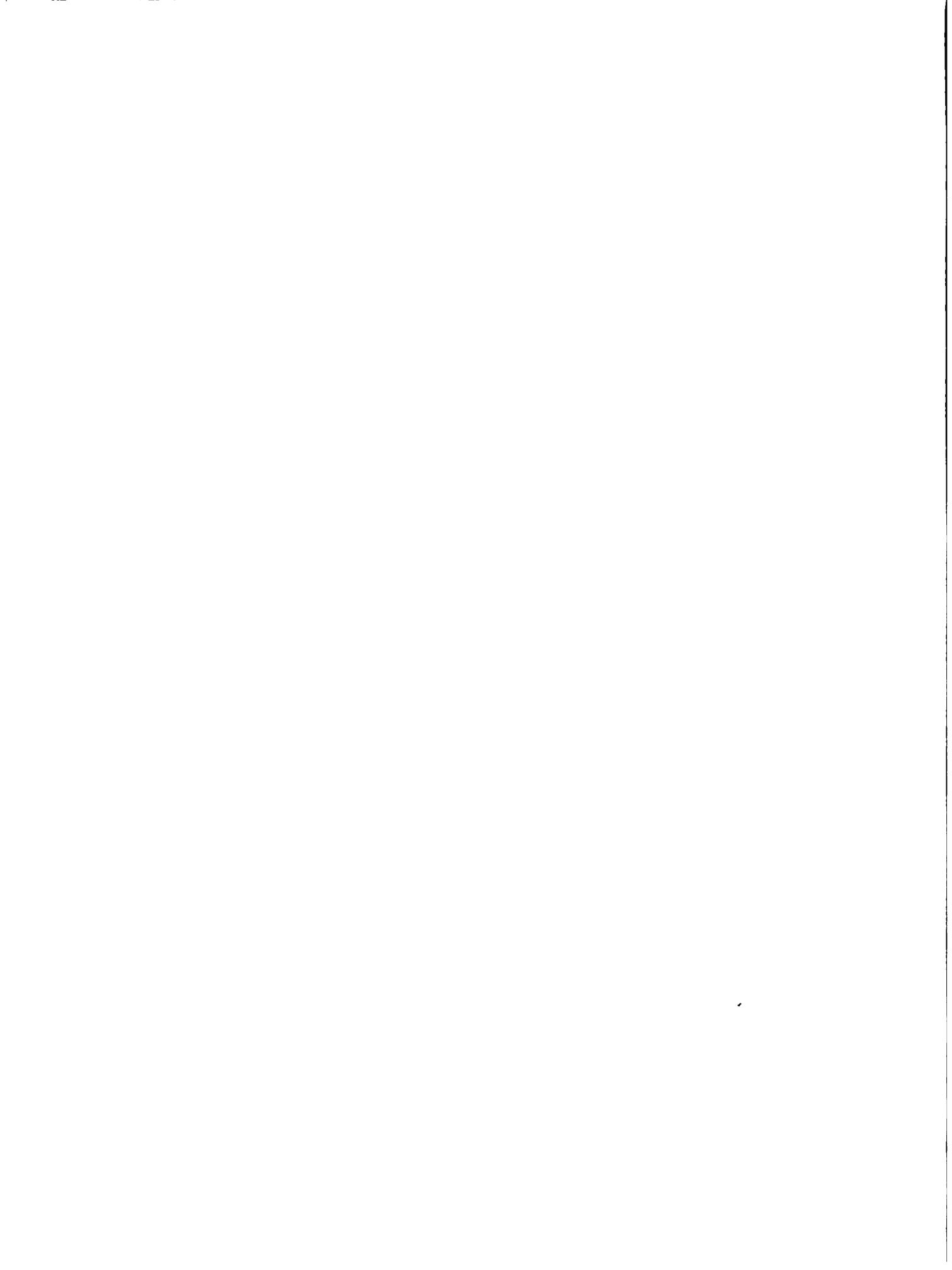
Los programas agropecuarios son complejos en su naturaleza y requieren de la participación de numerosas instituciones. El éxito depende de la predisposición de las instituciones de participar efectivamente en un mecanismo de coordinación. La lección es de que, es necesario contar con apoyo político antes de lanzar un mecanismo de coordinación determinado. Por lo tanto, los aspectos políticos y motivacionales juegan un rol importante en

---

1/

Véase: M. Vega Luna. 1977. Evaluación del Estado de la Organización Regional del S.P.A. y Propuesta para su Consolidación Oficina del IICA en Guatemala.

También: M. Vega Luna. 1982. Evaluación de las interrelaciones fronterizas y la coordinación Intrasectorial dentro del Sistema Institucional Agrícola de Panamá. Oficina del IICA en Panamá.



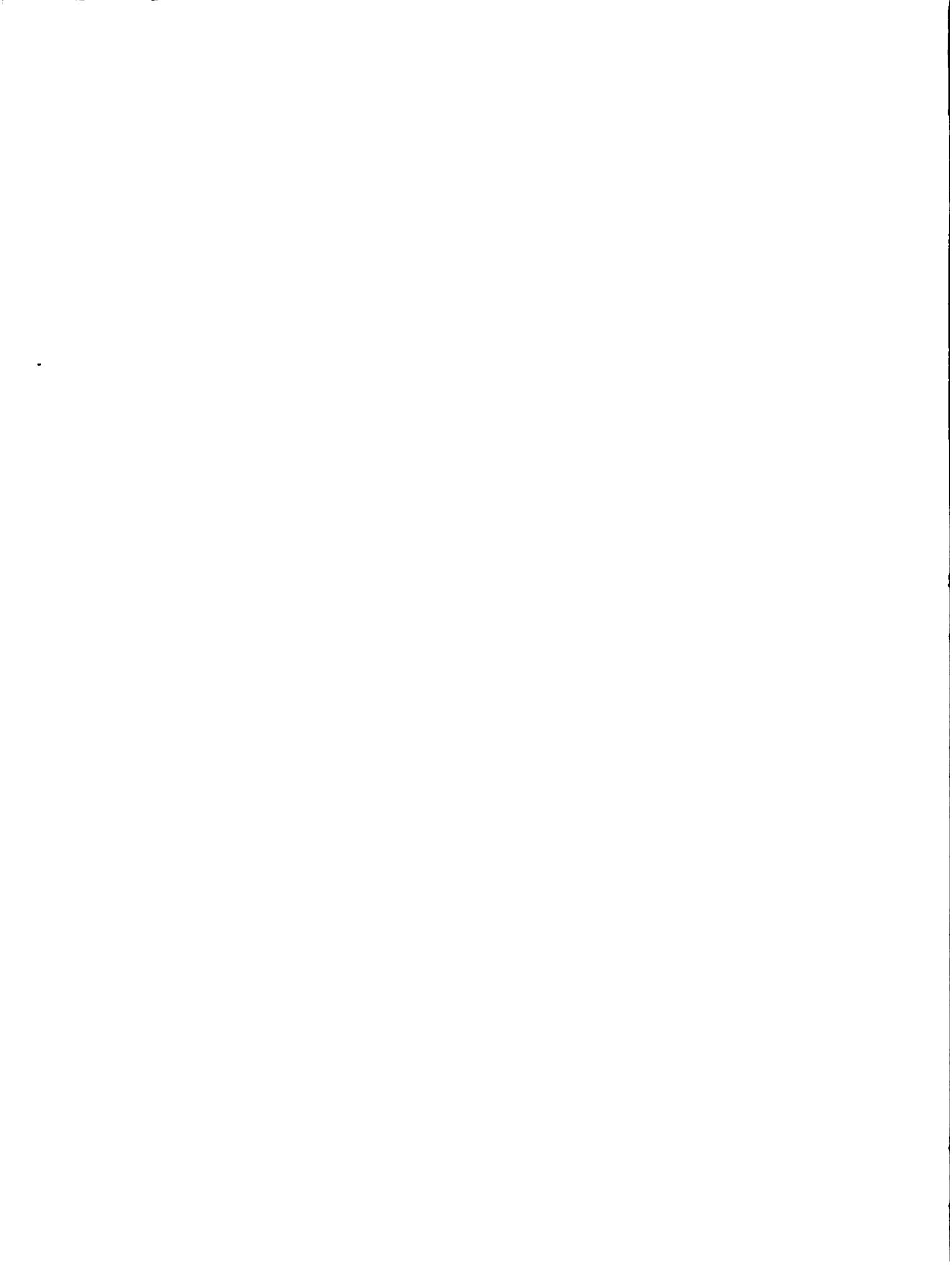
la efectividad de una estrategia determinada de coordinación.

Otra lección de la experiencia es de que el esfuerzo de coordinación dentro del Sector Público Agrícola es costoso y escasamente eficiente y efectivo, por lo que dicho esfuerzo debe ser minimizado y concentrado en la etapa de planificación, aislando las actividades mínimas que requieren de integración y, reafirmado a través del control de realizaciones, y realimentado con la evaluación de resultados logrados.

Por último, la evolución interna de la macroestructura institucional y, el desarrollo de nuevas formas organizacionales que se apartan del principio escalar, dentro del Sector Público Agrícola, obligan a la búsqueda de nuevas estrategias y enfoques para asegurar el sistema mínimo de relaciones y de coordinación interinstitucional y su operacionalización.

#### E. ESTILOS DE DIRECCION SUPERIOR Y CONDUCTA INSTITUCIONAL. ALEATORIA

Una vez diferenciada la macroestructura se presenta la necesidad de que las diversas instituciones interactúen entre sí para juntar nuevamente el trabajo total de la macroestructura. Esto es lo que frecuentemente genera confusión en la administración superior del sector. Generalmente se supone que si cada institución cumple con su tarea o área de responsabilidad de acuerdo con alguna estrategia y algún plan institucional, no habrá necesidad de establecer interacciones intencionales o de intervenir directa-



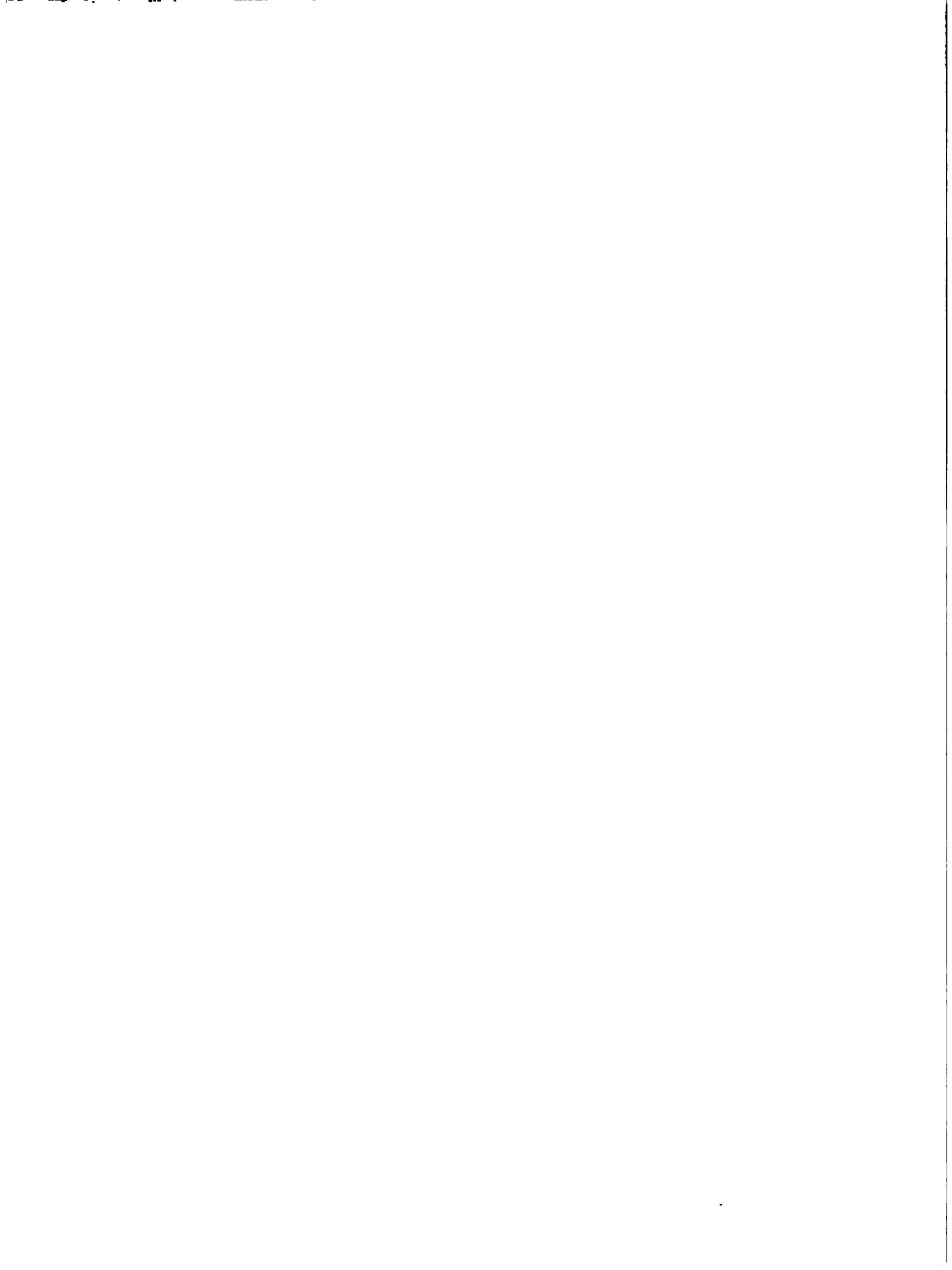
mente para establecer un patrón determinado de interacciones.

Estas interacciones son las que sirven para facilitar la coordinación, para asegurar que el trabajo de la institución A no sea realizado por la institución B y que B realizara actividades con relación a lo que A está haciendo, de manera que todas las partes de la operación total compaginen entre sí.

Por eso, es necesario "recoger" de nuevo a las diferentes instituciones descentralizadas, las cuales se encuentran dispersas en el ambiente. Esta dispersión del sistema institucional tiene como efecto una conducta institucional aleatoria. La actuación total no es integrada sino que más bien, los resultados del proceso continuo e iterativo de planificación-ejecución dentro del sistema institucional se dan al azar. No como resultados intermedios e interdependientes que contribuyen a un resultado final integral y ajustado a la función básica que debe cumplir el Sector Público Agrícola como tal.

La falta de una conducción racional del proceso integral de planificación-ejecución por parte del sistema de Dirección Superior, subyace como el factor crítico que genera los problemas de coordinación tanto durante la formulación, como la realización de actividades y la evaluación de realizaciones y resultados del Sector Público Agrícola.

Estas deficiencias en la conducción se ven afectadas por la descentralización de la macroestructura y la superimposición de mecanismos redundantes de conducción del proceso de planificación-



ejecución a nivel de instituciones individuales. Estos mecanismos se refieren a las Juntas Directivas en general de las instituciones descentralizadas. La función de órganos superiores de gobierno y la autonomía administrativa con que las Juntas manejan a las instituciones son fuerzas coadyuvantes a la aleatoriedad del funcionamiento del sistema institucional.

Sin embargo, la causa principal que tradicionalmente le ha dado sustento a esta situación, es el estilo de Dirección Superior que ha prevalecido en los sistemas público-agrícolas. El rol del Ministro-Administrador es una situación común en nuestros países. Generalmente se pierde la perspectiva del rol del ministro como político, encargado de gobernar el sector.

Lo anterior implica que como gobernante del sector agropecuario, posee atribuciones para fijar el alcance de los fines últimos del Sector Público Agrícola en forma integral y coherente, homologar los productos finales de las diferentes instituciones y evaluar sus resultados. La formulación y la evaluación de la política agrícola en forma coordinada y, la conducción del proceso para llegar a ella, es la función directiva clave del ministro. El cumplimiento de la política queda sujeto en cada caso, al grado de independencia con que cuenta cada institución, para decidir a través de sus propios órganos de administración superior, sus propios fines (mancomunados con los fines últimos) y los medios que utilizará para cumplir con su cometido.



Del grado de persuasión, regulación o de promoción conque cuente el ministro y la eficacia de los medios de que disponga para ello dependerá el que el sistema institucional funcione o no en forma integrada y armónica. 1/

Si la labor del ministro entonces es la de gobernar el sector, entre más se dedica a administrar su ministerio, más arriesga entonces su labor política.

Por otro lado, en el extremo de interpretación de su labor, por parte del Ministro-Administrador, llegamos a la situación del ministro multi-administrador, que fragmenta su afán administrador entre tantas instituciones descentralizadas como conforman el Sector Público Agrícola. Con este estilo fragmentado de mini-administrador, al tiempo que <sup>SOCAVA</sup> sacaba su función política de gobernante del sector y se olvida de definir y evaluar la política agrícola integral, así mismo genera esa conducta institucional aleatoria y contribuye a agravar los problemas de descoordinación en la planificación-ejecución de las acciones de intervención estatal del Sector Público Agrícola.

1/

Jiménez Nieto, J. I. V. Política y Administración. Editorial TECNOS. 2a. Edición. Madrid. 1977.



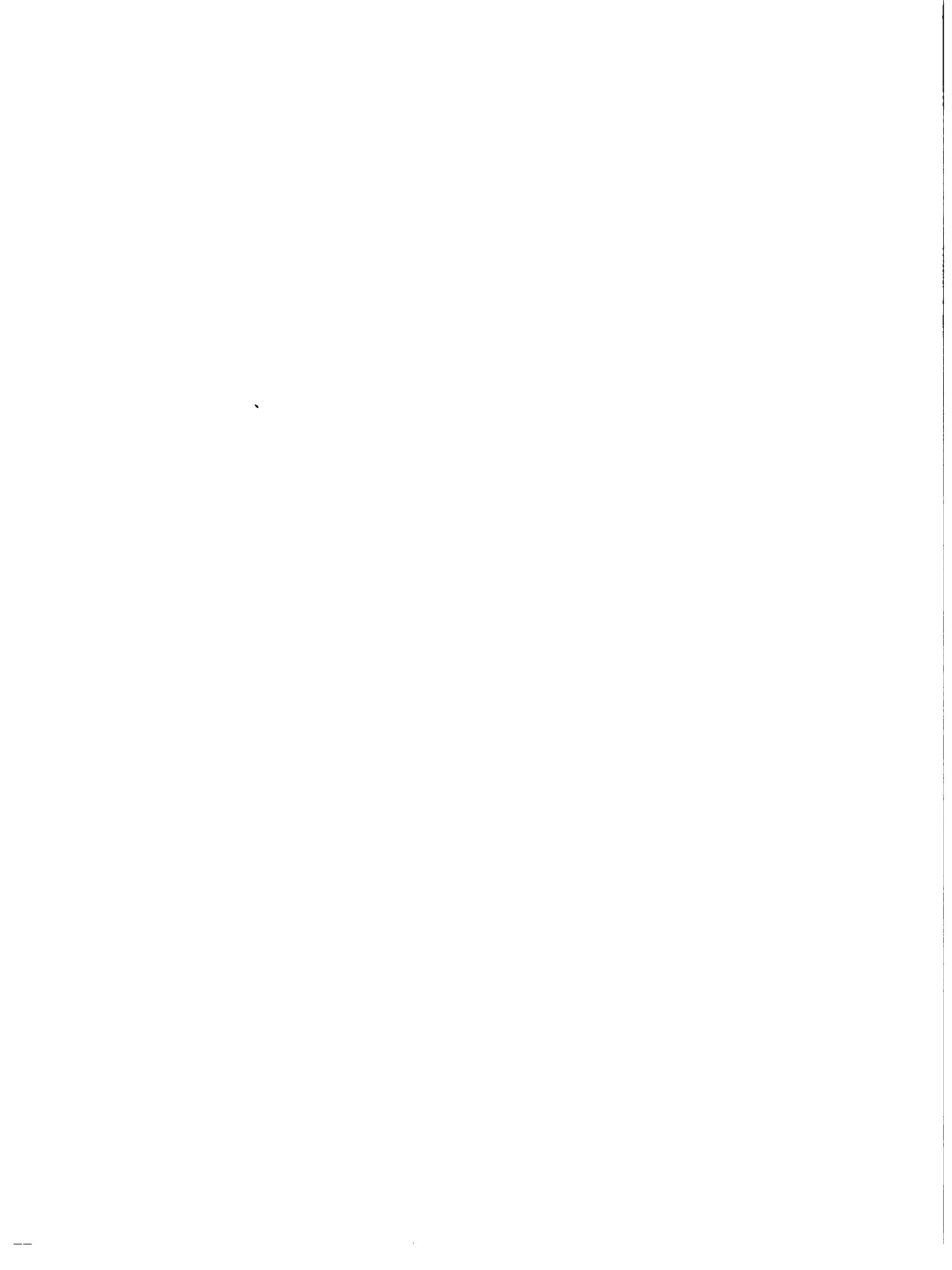
### III. LA VISION SISTEMICA DEL PROBLEMA

#### A. EL MODELO ANALITICO PARA LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL CON UN ENFOQUE DE SISTEMAS

Dentro del presente ensayo, el autor propone abordar el problema de la coordinación dentro de un enfoque de sistema sociotécnico abierto, compuesto por varios subsistemas principales interrelacionados entre sí.

Este enfoque enfatiza que la coordinación tiene varios subsistemas que actúan entre sí y por consiguiente la misma sólo puede ser considerada dentro de un marco de sinergia del conjunto de componentes. Bajo esta perspectiva la coordinación no se reduce a un problema técnico o social. Más bien se le ve como la integración de actividades humanas alrededor de ciertas tecnologías, las cuales a su vez afectan los insumos que entran y la naturaleza de los procesos de transformación dentro del sistema, así como sus salidas. Por otro lado, el sistema social determina la efectividad y la eficiencia de la integración lograda, al utilizar dichas tecnologías.

Se considera el problema de la coordinación interinstitucional como un sistema sociotécnico integral abierto, en estrecha interacción con su medio ambiente en que funciona. El sistema está compuesto de un cierto número de componentes que integran las in-



terrelaciones de subsistemas a un mismo nivel horizontal. Tal concepto es ilustrado en el Gráfico 1.

Así mismo, el sistema coordinador constituye a su vez un subsistema del sistema mayor de Dirección Superior del macrosistema institucional o Sector Público Agrícola.

Consideramos que al interior del sistema coordinador, este se compone por varios elementos interrelacionados entre sí. Estos elementos son:

1. El elemento integrador sicosocial. Dicho elemento recoge e integra la conducta institucional, la motivación política, y las relaciones de estatus-rol particulares de cada institución. La naturaleza individual de este elemento difiere en cada institución y afecta el desarrollo del rol y programas particulares de cada una. Por lo tanto, en la búsqueda de la coordinación es necesario tomar en cuenta este elemento y diseñar estrategias para su integración oportuna.
2. El elemento integrador de doctrina. Cada institución maneja su doctrina institucional particular. Fija sus propios objetivos y estrategias institucionales para sus programas de acción. Sin embargo, dichos objetivos son fijados por el sistema general. Por consiguiente, no pueden dejarse dispersos ni los objetivos ni las estrategias individuales de cada institución si se pretende lograr la unidad de acción en los programas de gobierno.

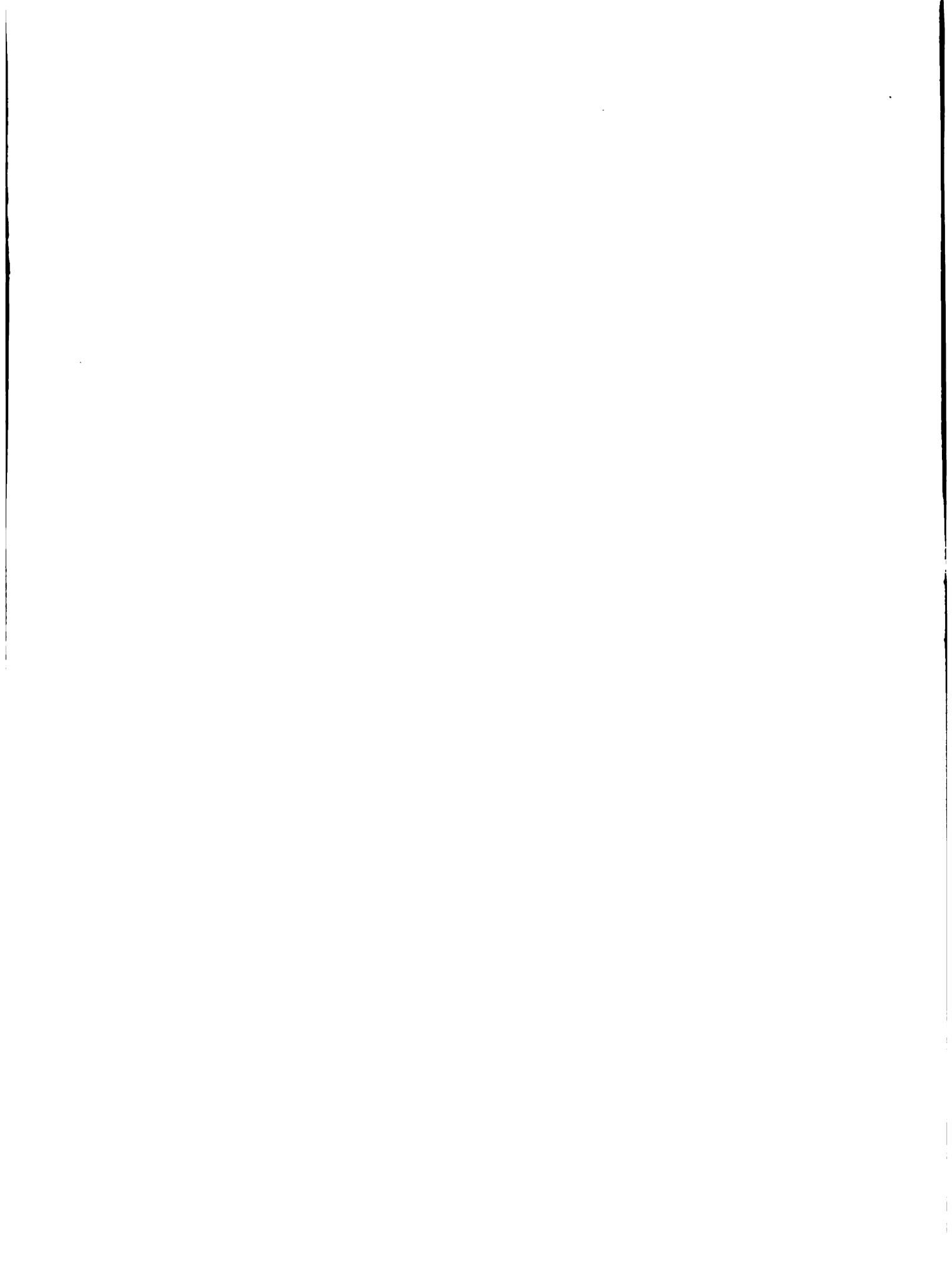
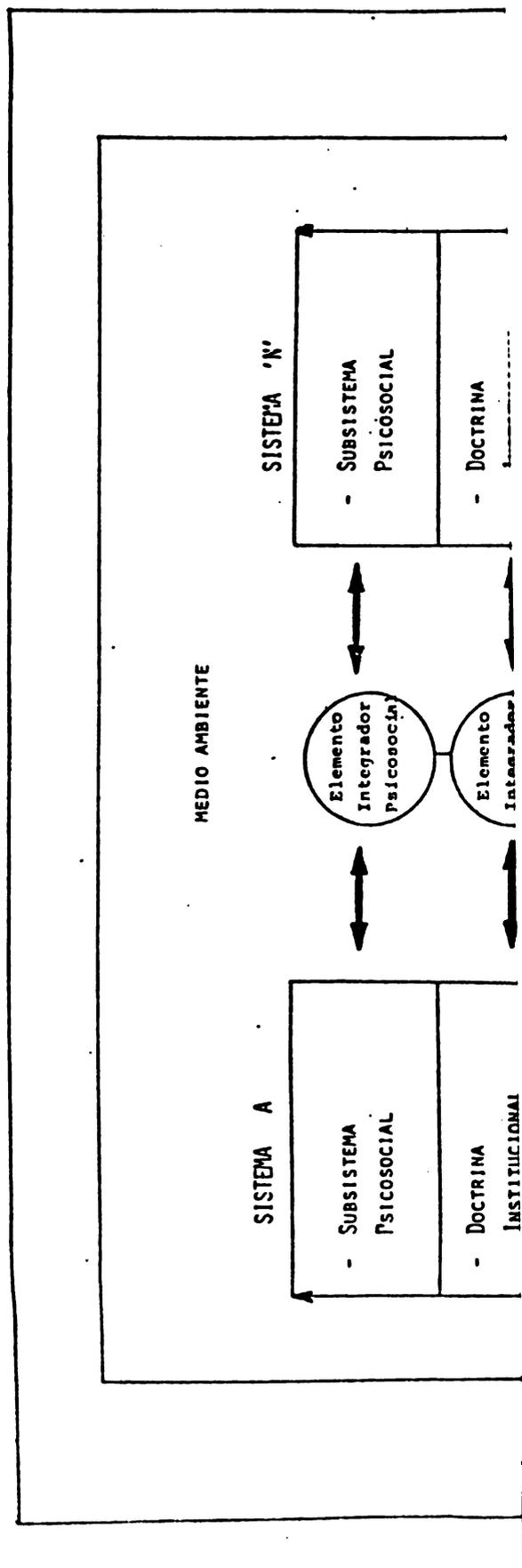


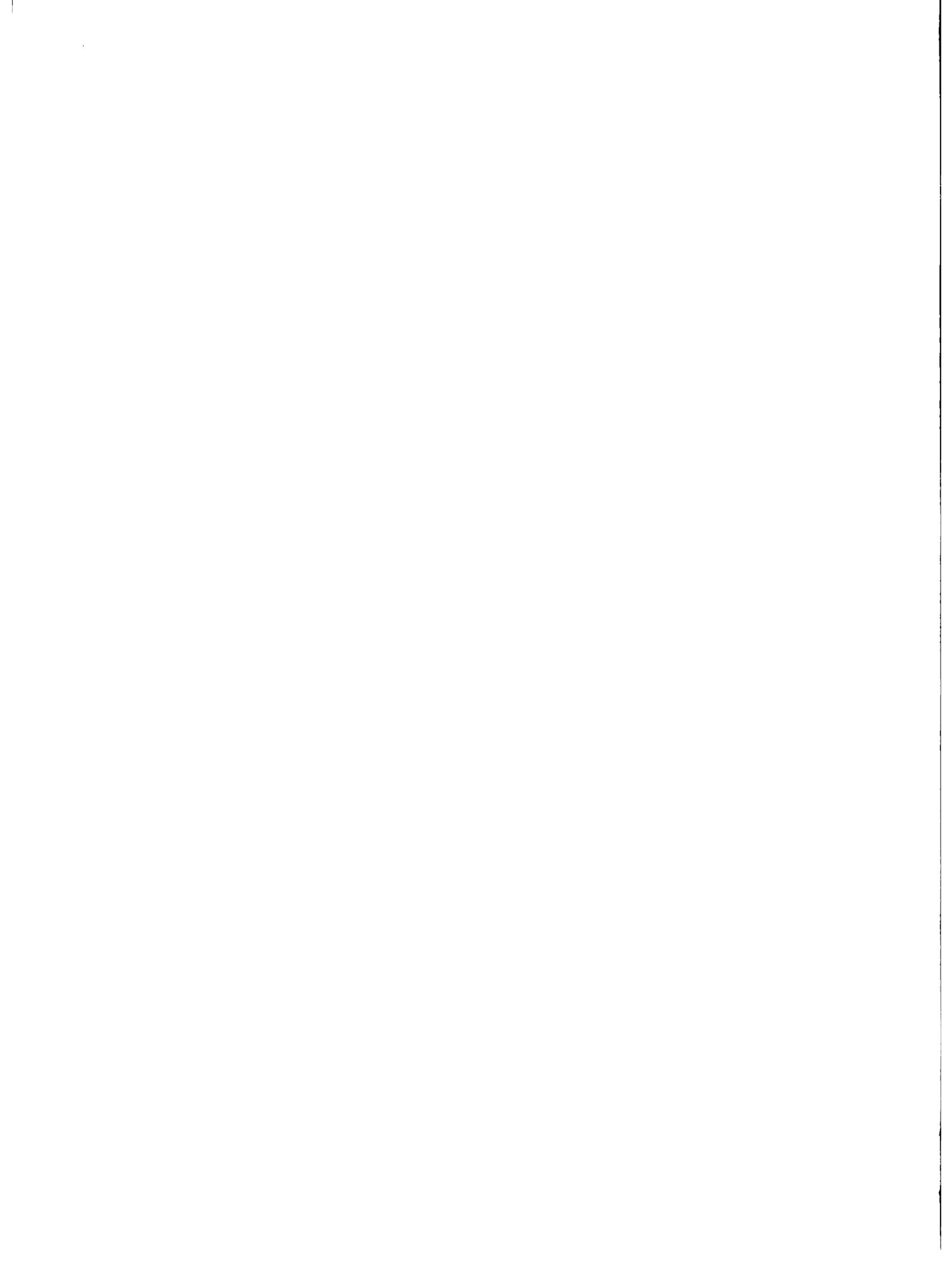
GRAFICO No. 1



afiere al cómo se requiere, necesidades, y la naturaleza institucional especializada institucional a través de sistémico. estructura ciones entre en el sistema estructura individual integración documental el requerimientos individuales. Los proyectos la cual los transformados en proyectos catalizados por la en cada función



3. **El elemento integrador de tecnologías.** Se refiere al cúmulo de conocimientos, habilidades y destrezas que requiere el desarrollo de las tareas en cada institución, necesarias para sus propias transformaciones de insumos en productos. Varía entonces según la institución y la naturaleza de la función. La descentralización institucional busca una mayor especialización. Esta superespecialización crea diferencias tecnológicas entre las instituciones. Estas diferencias hay que integrarlas a través de estrategias apropiadas dentro de un enfoque sistémico.
4. **El elemento integrador de estructuras.** La estructura facilita las bases para formalizar las relaciones entre el subsistema de doctrina y el de procesos en el sistema individual. La diferenciación de la macroestructura intensifica la diferenciación de la estructura individual de cada institución. Para facilitar una integración doctrinal y procesal, no puede dejarse de lado el requerimiento de integración de las estructuras individuales dentro de un proceso único de coordinación.
5. **El elemento integrador de procesos productivos.** Los procesos constituyen la secuencia a través de la cual los insumos ambientales son trabajados y transformados en productos generalmente con la ayuda de elementos catalizadores del sistema. Los procesos son determinados por la naturaleza de la tecnología involucrada en cada función



que le compete a cada institución. Las actividades diferenciadas que conlleva cada proceso deben identificarse, agruparse e integrarse en un proceso único integrador. La integración de procesos en sus partes más relevantes no puede abordarse aisladamente de la diferenciación tecnológica y del manejo diferencial de los catalizadores humanos de cada sistema particular y en su conjunto.

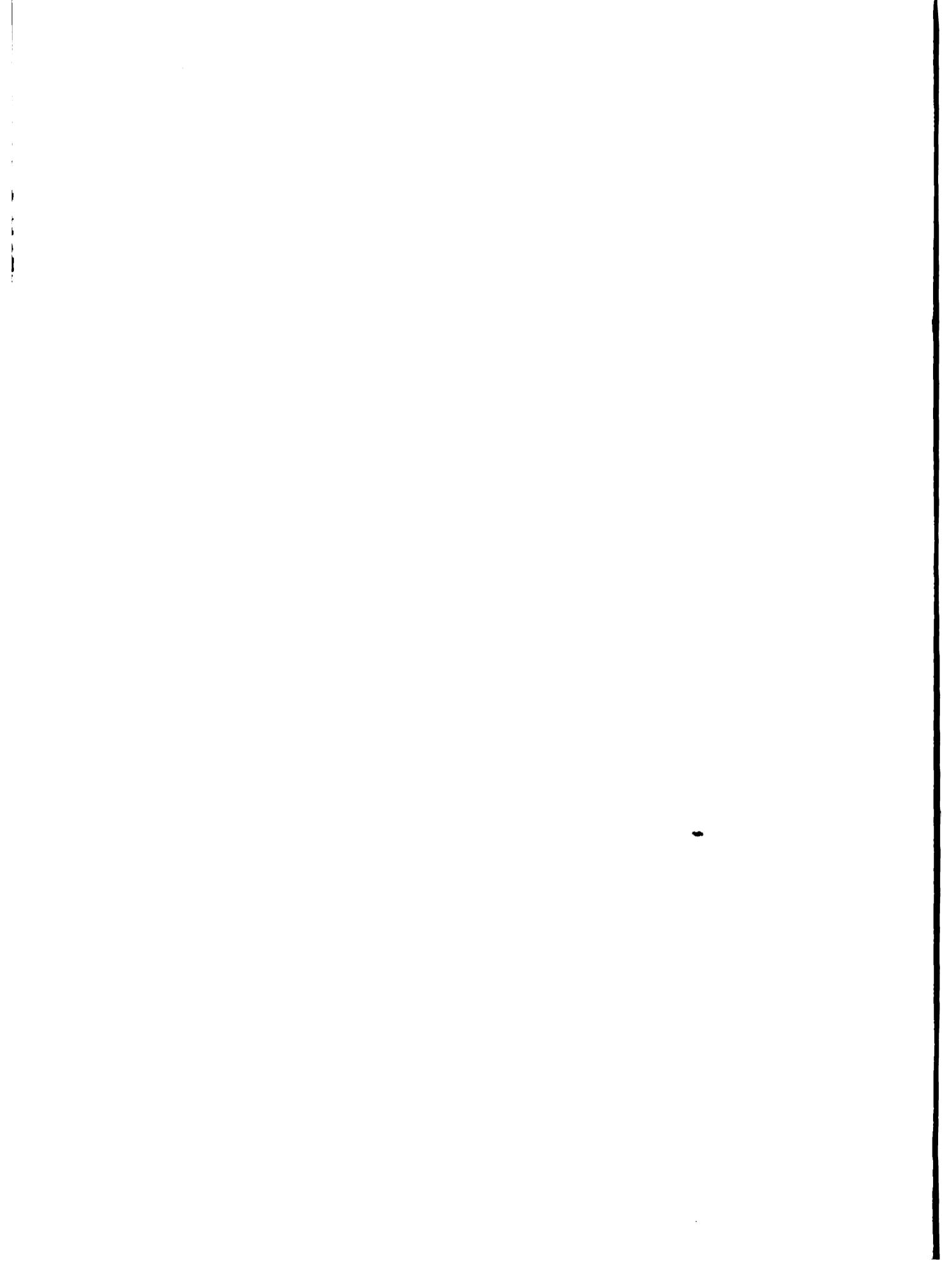
6. El elemento de dirección interna del sistema coordinador. Este involucra a todo el sistema de coordinación, relacionándolo con el medio, integra metas (y establece metas integradas), establece e integra las actividades relevantes, formula y supervisa los planes de integración, desarrolla estrategias de integración de los otros elementos del sistema y establece procesos de control de los planes de integración.

Estos seis elementos internos del sistema se reducen a tres categorías analíticas. Los tres primeros elementos definen una categoría analítica referida a diferencias cognoscitivas horizontales (sicosociales, de doctrina y de tecnología).

Los elementos cuatro y cinco definen una categoría analítica que denominamos proceso-estructural referida a diferencias en estructuras y procesos internos de las diversas instituciones.

Y el último elemento que es autocontenido, el cual está referido a la dirección interna de todo sistema de acción coordinada.

Finalmente, exterior del sistema coordinador, la interacción con el medio



ambiente mayor en que se encuadra su funcionamiento, está dada por los siguientes componentes:

1. La función básica, constituye el quehacer primario del sistema. Constituye la dimensión fundamental del propósito del sistema. La función básica de todo sistema de coordinación es la de ... "transformar la incertidumbre ambiental en la racionalidad técnica, económica y administrativa necesaria, para imprimirle racionalidad al proceso iterativo de planificación-ejecución de la intervención del Sector Público Agrícola en el desarrollo agrícola del país".
2. El supra-ambiente (medio ambiente mayor) lo constituye el conjunto de factores que son sobresalientes para comprender las relaciones del sistema, pero los cuales se encuentran fuera de la influencia directa de los componentes internos del sistema de coordinación. Los insumos ambientales son las entradas, en términos de información que recibe el sistema coordinador, para convertirlos a través de una secuencia determinada, en productos de salida del mismo. A través de los insumos la dirección interna del sistema capta las demandas y restricciones que le imponen los elementos del medio ambiente. Los insumos principales que utiliza el sistema de coordinación, están constituidos por: las decisiones estratégicas de política sectorial unificada; las decisiones tácticas anuales para la formu-

•

lación y ejecución de políticas y programas anuales; la interiorización de la macrofunción del Sector Público Agrícola; los planes y programas sectoriales y, la fijación e interiorización de una clientela común.

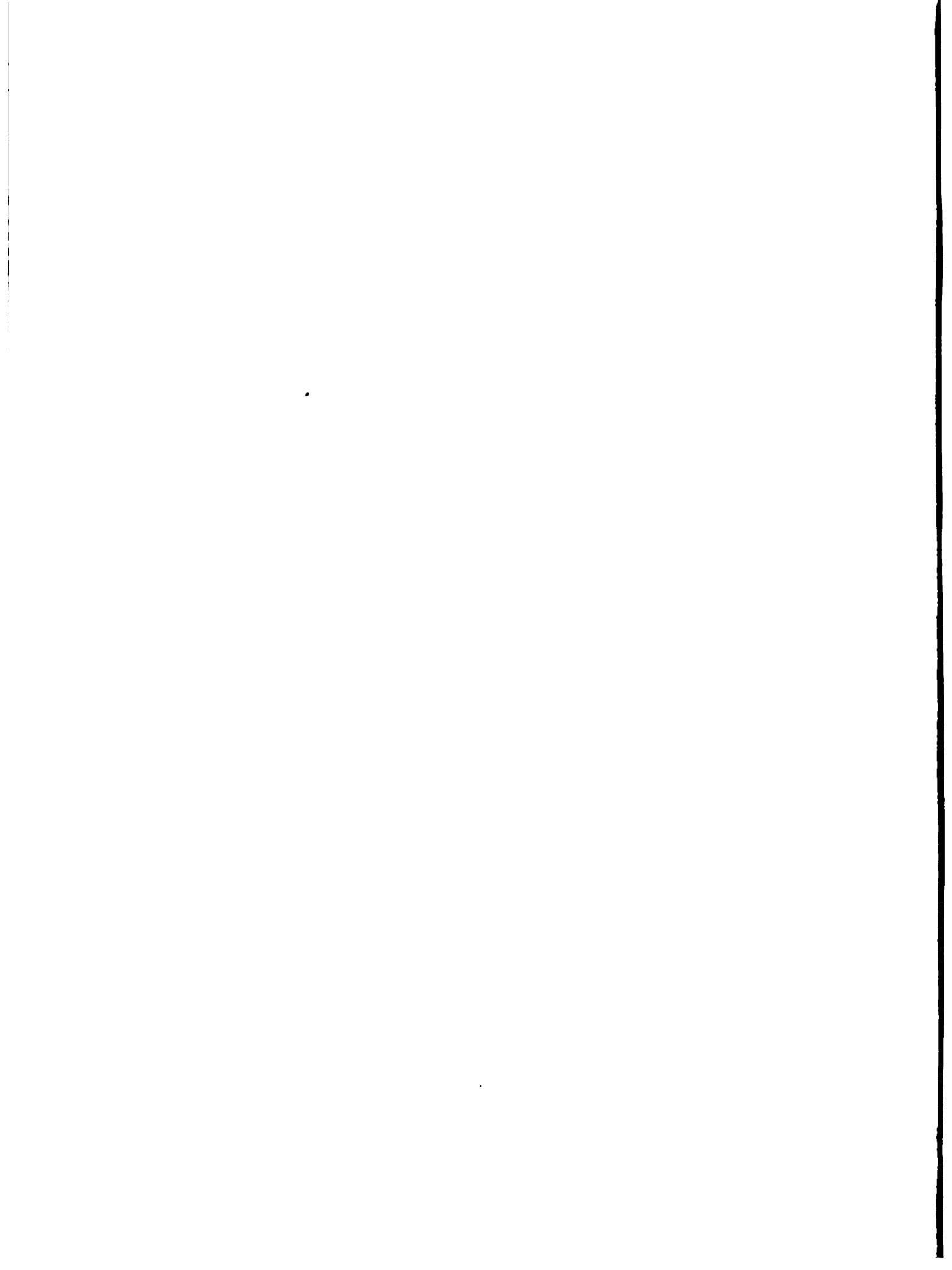
Los límites de cada sistema sociotécnico individual establecen las fronteras que enmarcan el dominio de las actividades de cada institución. Estos no pueden definirse tan fácilmente ya que están determinados por las funciones y actividades de la misma. Una función clave dentro de la institución es la regulación de sus fronteras con las de otros sistemas.

Por eso una responsabilidad básica de la Dirección Superior de cada sistema es servir como punto de unión o, como deslindador, para asegurar la integración necesaria entre los distintos sistemas. El concepto de "interface" <sup>1/</sup> es útil para entender las interrelaciones fronterizas. Esta se define como el área de contacto entre un sistema y otro. A través de la interface se establecen las relaciones entre dos o más sistemas.

---

<sup>1/</sup>

Delp, Peter, et al. Systems Tools for Project Planning. Indiana University, U.S.A. PASITAM. 1977.



## B. NATURALEZA DE LAS RELACIONES LATERALES EN EL SPA

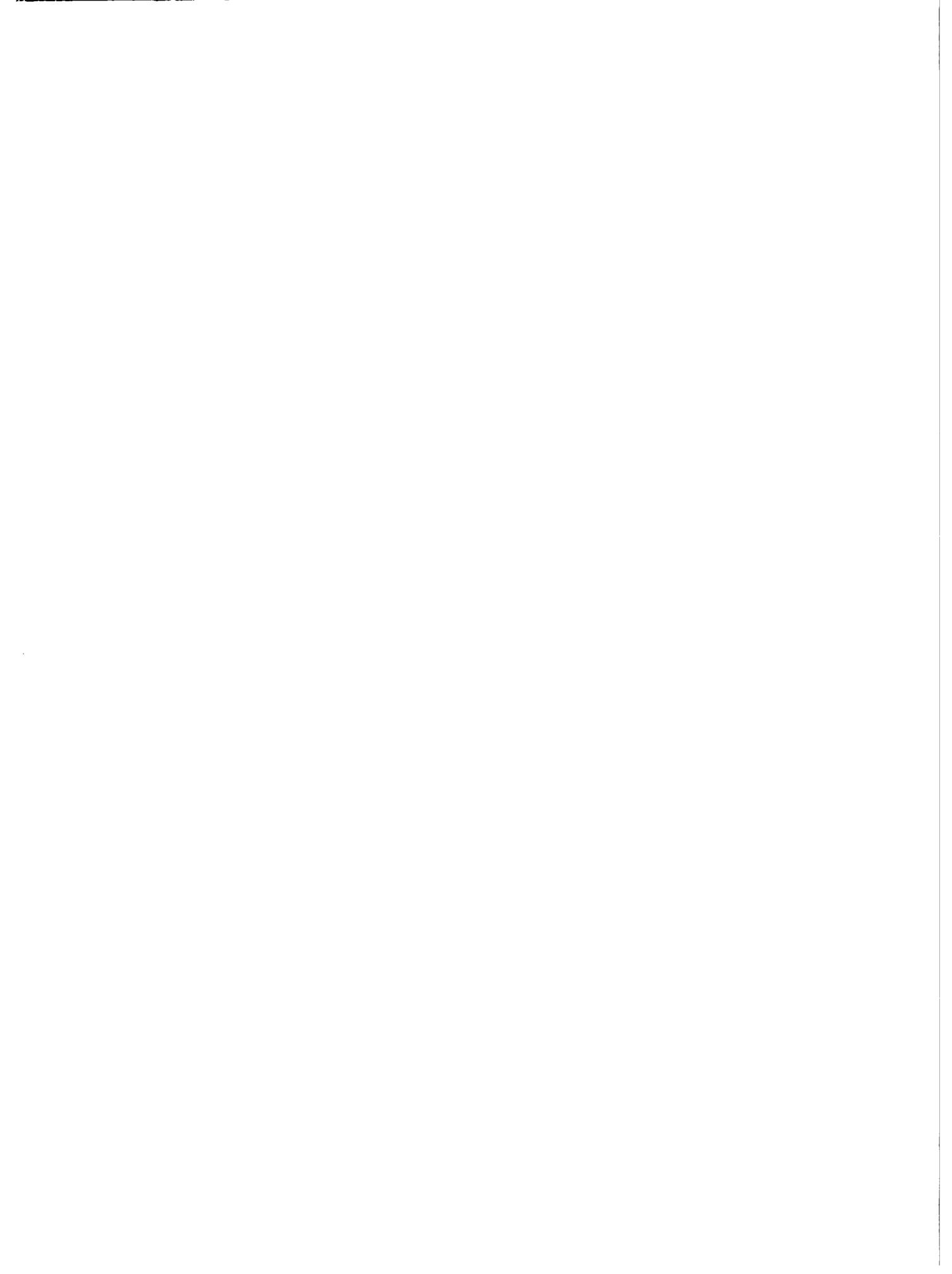
Los procesos de coordinación por lo tanto, se establecen a través de las relaciones laterales de interface entre las fronteras de dos o más sistemas. El establecimiento de relaciones fronterizas está determinado por la conducta institucional y ésta, así mismo, es determinada por el conjunto de fuerzas psicosociales y políticas que afectan a la institución, sus dirigentes e integrantes en general.

La conducta institucional, se refiere a la manera en que las instituciones en forma individual y como grupo actúan en forma complementaria para maximizar la efectividad de los programas de gobierno tanto en lo individual como del grupo en su totalidad.

Una institución individual puede verse envuelta en dos tipos básicos de conducta:

1. Aquellos actos que ayudan al macrosistema institucional como tal, a maximizar la efectividad integrada de sus programas, y
2. Aquellos actos que refuerzan el estatus institucional individual en relación al resto de las instituciones del SPA.

La conducta en el primer caso incluye el establecimiento de relaciones interinstitucionales en puntos (interfaciales) tangenciales de los límites, a través de los cuales se efectúan las transacciones, intercambiando recursos, energías, información, etc. Estas relaciones que determina la conducta institucional



pueden ser:

1. "Relaciones de regateo", que permiten la negociación y concertación de criterios, normas y otros.
2. "Relaciones habilitadoras", que facilitan la sincronización de los programas de desarrollo individuales.
3. "Relaciones facilitadoras", a través de las cuales los sistemas se facilitan mutuamente servicios complementarios.

Ambos tipos de conducta institucional ya mencionadas ocurren en el macro-ambiente, la predominancia de una sobre la otra dependen de las características de la macroestructura institucional predominante y sobre todo, del dinamismo y agresividad de la Dirección Superior por influenciar la conducta apropiada y administrar debidamente las relaciones fronterizas requeridas.



#### IV. ELEMENTOS DE UNA NUEVA RESPUESTA AL VIEJO PROBLEMA

##### A. NECESIDAD DE ESTRUCTURAR UNA GRAN ESTRATEGIA PARA LA COORDINACION

Para darle respuesta nueva al viejo problema es necesario encuadrar el esfuerzo de coordinación dentro de una nueva gran estrategia para la coordinación. Los elementos propuestos para su estructuración incluyen los siguientes, a saber:

- a) La explicitación del área temática prioritaria del quehacer institucional y concentración del esfuerzo de coordinación dentro de la misma.

Se deberá hacer un esfuerzo por concentrar y explicitar las prioridades en materia de coordinación interinstitucional. No todas las actividades deben ni pueden ser coordinadas. En este sentido se recomienda concentrar la tarea en el área de incremento de la producción agropecuaria. Las actividades diferenciadas relacionadas con la producción y que se encuentran repartidas en las instituciones deben constituir las prioritarias y las que conformarían el futuro Plan Mínimo de Coordinación.

- b) Darle unidad a la diversidad de actuación.

Los requisitos estratégicos que proveerán la futura base para la integración interinstitucional deseada incluyen:

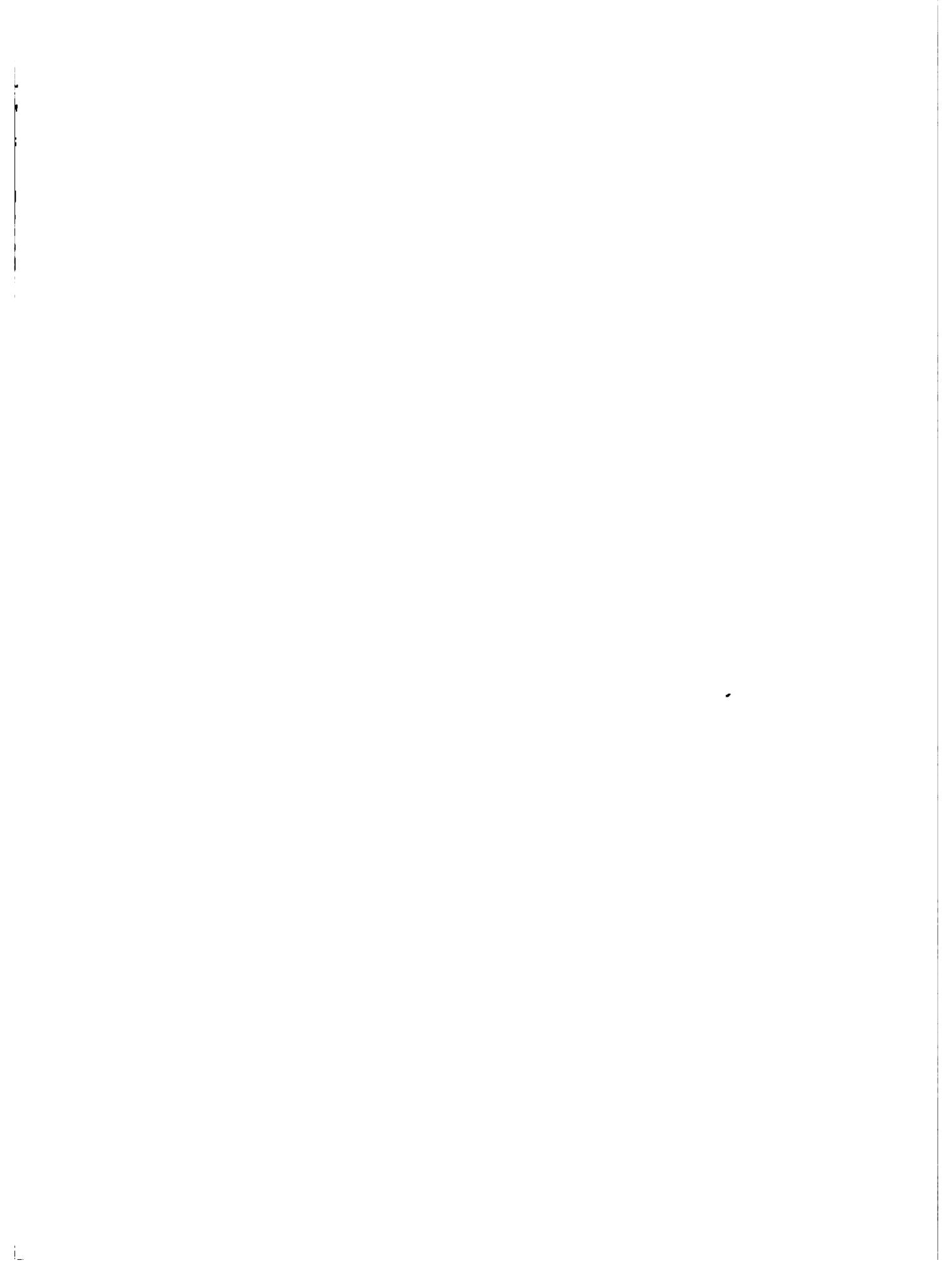


i. Definición de una clientela común:

Los programas, servicios y todas las actividades del sistema institucional deben estar enmarcados dentro de la unidad de una "clientela común". Esto provee el primer requisito de integración. Un lenguaje común para las actividades de formulación, ejecución y control de políticas y programas, a través de todo el sistema institucional. Esto hará posible el entendimiento mutuo y el establecimiento de relaciones fronterizas adecuadas. Esta es un área estratégica que requiere definición, normas y procedimientos.

ii. Necesidad de contar con una estrategia de descentralización formal del Sector Público Agrícola:

Dentro de la diversificación de tareas y descentralización funcional existente en los países, la integración sólo podrá lograrse cuando exista una estrategia integral de descentralización. Mientras la descentralización sea una desmembración inorgánica o una agregación de instituciones apareadas unas a otras, las posibilidades de integración serán mínimas. Por eso se propone definir la estrategia de descentralización y establecer normas para su revisión y evaluación periódica. La descentralización en el Sector Público Agrícola debe comen-



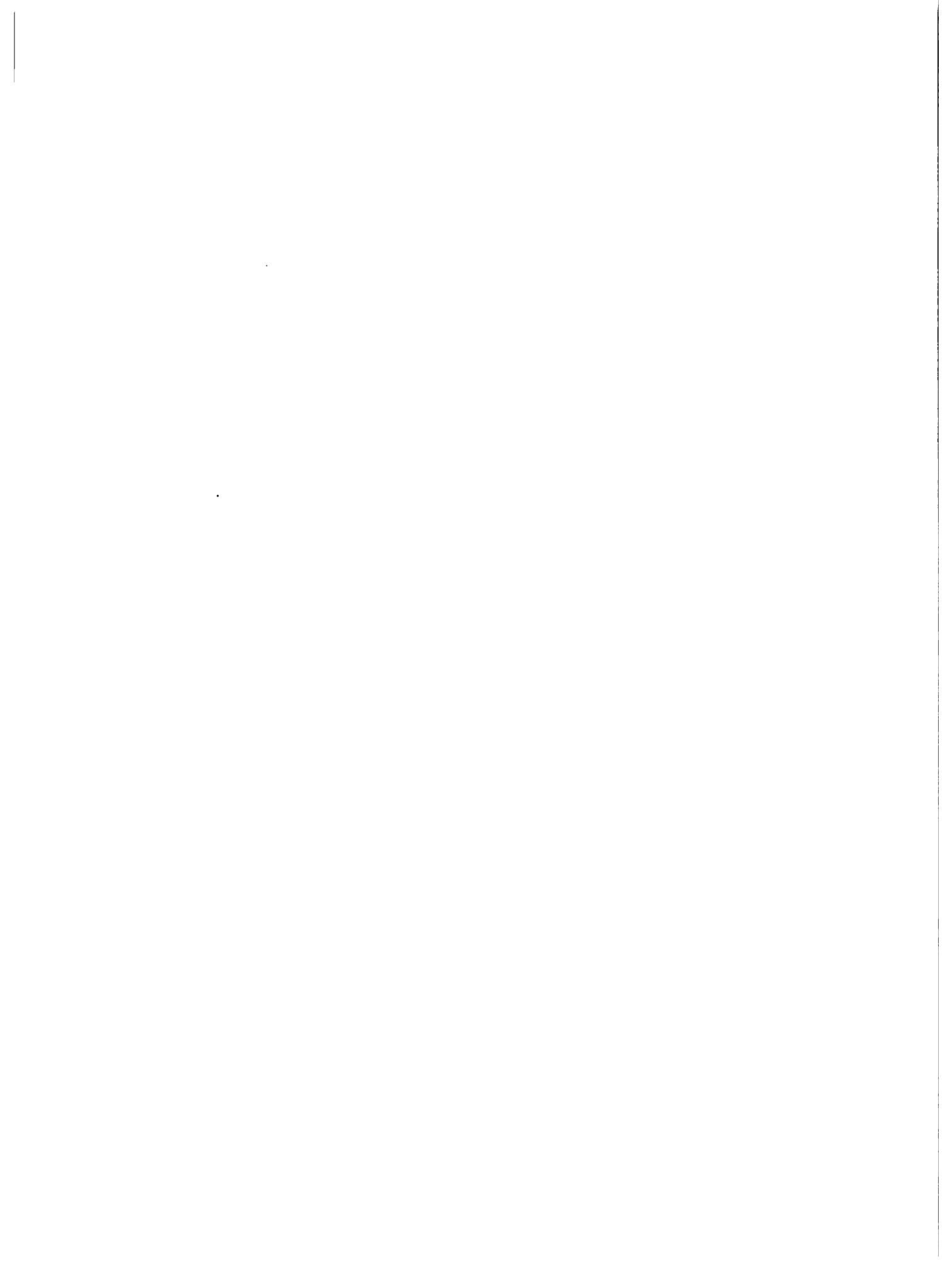
zar preguntándose: ¿Qué resultados se desean obtener con una institución autónoma?. Luego hay que preguntarse: ¿Cuál es la naturaleza del trabajo de la nueva institución?; ¿cuál es la naturaleza y nivel del esfuerzo que debe realizar?, ¿cuáles serían las actividades claves que se deben realizar y organizar al interior de la institución autónoma.? Para luego, descentralizar las operaciones pero bajo un control centralizado de la política agrícola estratégica.

iii) La necesidad de un diseño único organizacional:

Se recomienda enmarcar la descentralización institucional dentro de un diseño organizacional único, hasta donde sea posible. Esto minimizaría las diferencias entre estructuras y el conflicto de estatus entre los funcionarios responsables de la coordinación.

iv) La necesidad de poner a funcionar y operacionalizar la coordinación como parte de las responsabilidades gerenciales de la Dirección Superior del Sector:

Los anteriores elementos harían posible lograr la integración futura, pero la Dirección Superior del sector es la que tendrá que hacer dicha integración una realidad, asumiéndola como función directiva.



- c) La necesidad de adoptar una estrategia de entrega de los servicios agropecuarios en función de áreas geográficas homogéneas.

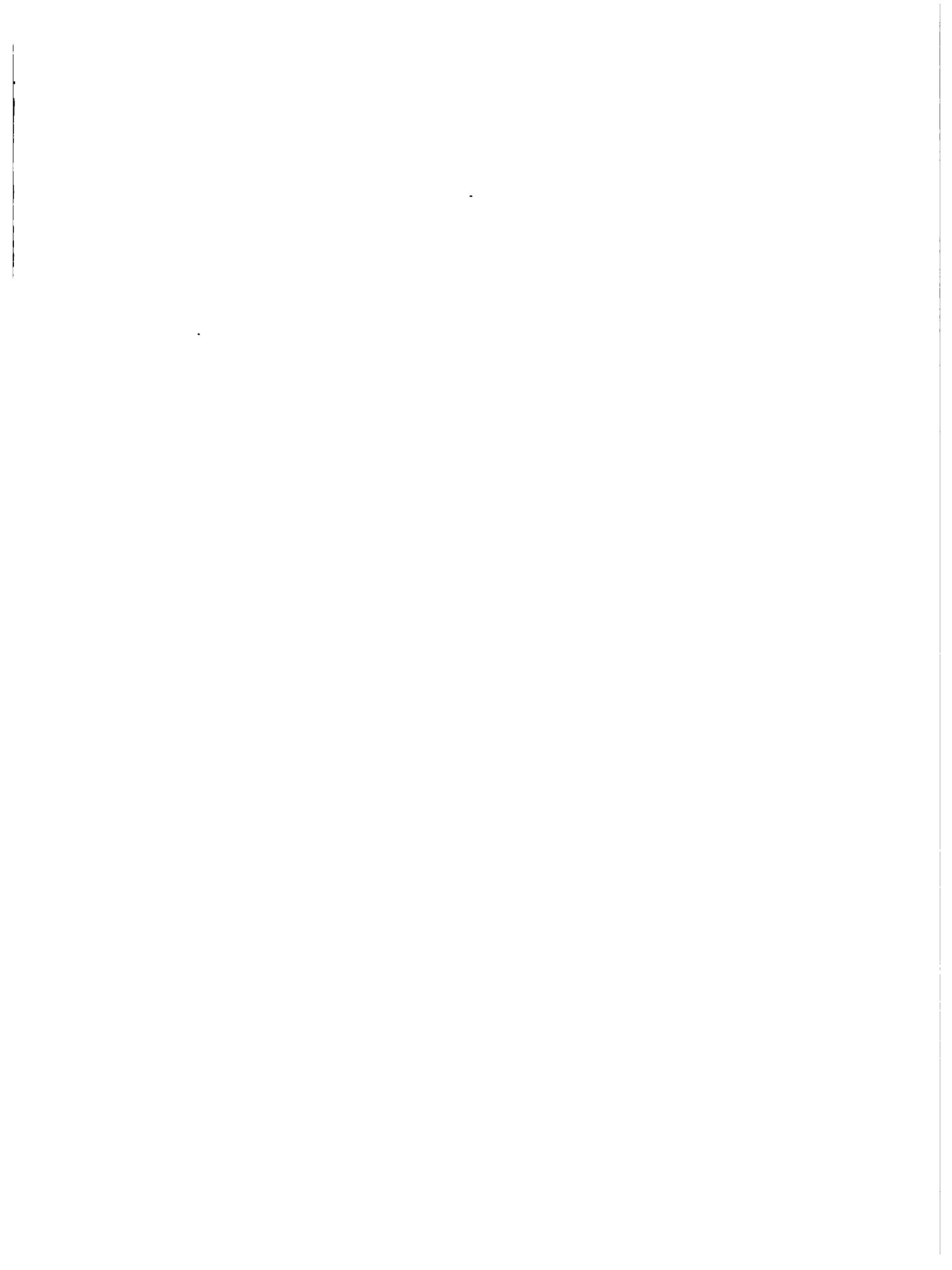
La focalización de las acciones del Sector Público Agrícola en áreas geográficas específicas permite una mejor integración de acciones a nivel de campo. Parte de la descoordinación actualmente observada se debe a diferencias de enfoques para la entrega de servicios. Algunas instituciones orientan sus programas hacia los productos específicos, otras hacia ciertos segmentos de productos. Con una estrategia por áreas geográficas se focaliza la acción y se amalgaman con mayor facilidad la atención a productos y segmentos específicos de beneficiarios.

B. ESTRATEGIAS Y TACTICAS PARA LA INTEGRACION DE DIFERENCIAS PROCESO-ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INSTITUCIONAL

A continuación se proponen una serie de estrategias y tácticas que deberá utilizar la Dirección Interna del Sistema, para la integración de diferencias proceso-estructurales del sistema institucional. En este sentido se recomienda entonces:

- i. Mantener una visión procesal de las relaciones fronterizas y del esfuerzo de coordinación necesario:

Con base a las actividades a través de las cuales se materializa el intercambio fronterizo entre las instituciones, se deberá articular a través del medio ambiente un



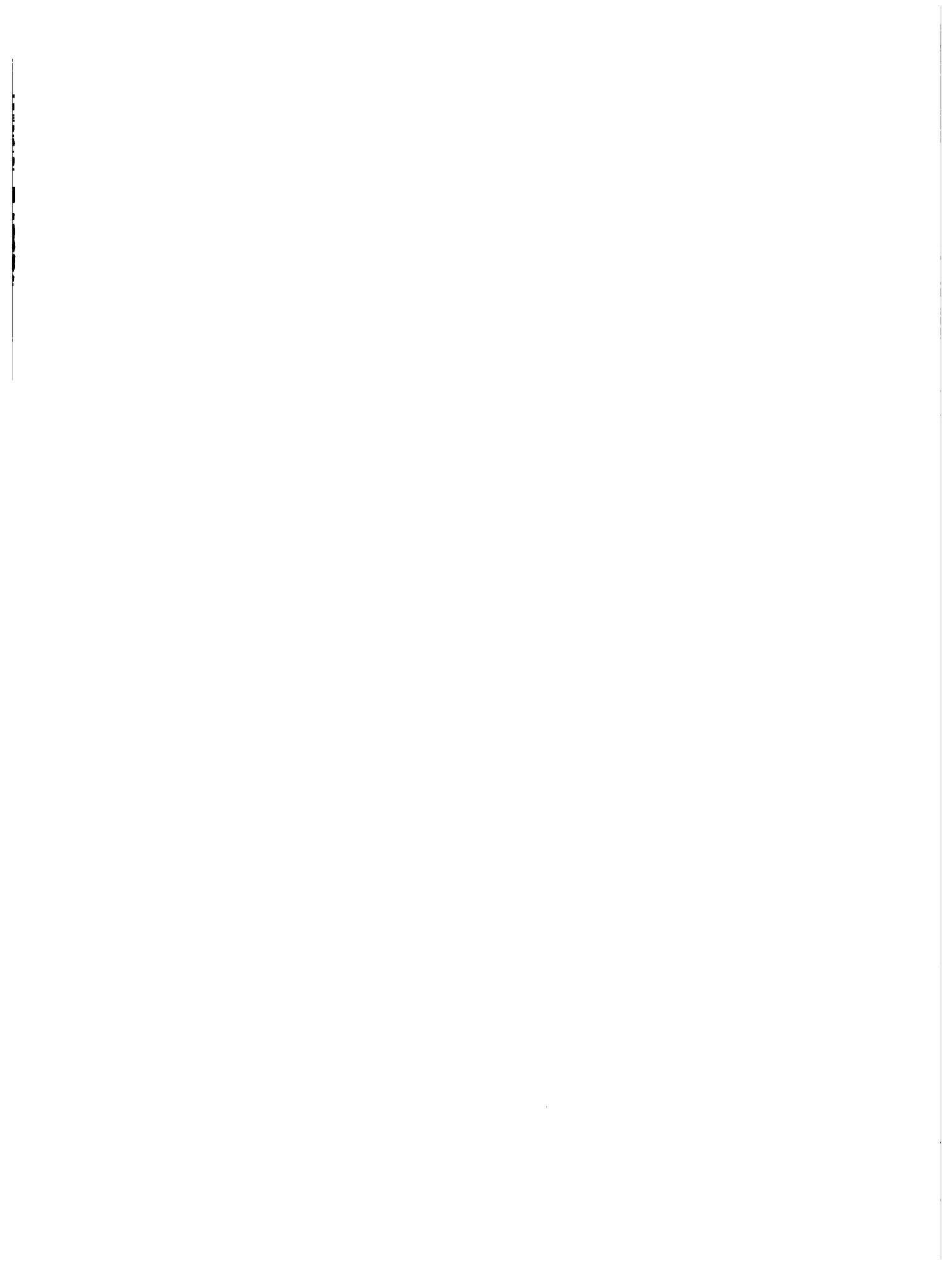
proceso único de actividades integradas. Para lograr esto, se deberá uniformar a futuro la visión temporal individual de cada institución. Aún cuando todas manejan el corto plazo, los horizontes de tiempo podrían variar de una a otra institución.

Se recomienda utilizar la técnica de Red de Dependencias para la diagramación del proceso único. Esto, para forzar la identificación de actividades componentes del proceso integrado en forma clara y dilucidar las interrelaciones secuenciales de las mismas. No para convertir en expertos en Diagramación a los funcionarios. La visión procesal del esfuerzo de integración demanda la incorporación del factor tiempo en la conducción del proceso de planificación-ejecución de tal manera de lograr una coordinación oportuna.

La visión procesal, la inclusión del factor tiempo y una verdadera coordinación lograda dentro del Sector Público Agrícola, significan que las actividades del proceso de planificación-ejecución en el mundo real, están sujetas a retrasos, a cambios en el calendario, a reducciones presupuestarias, modificaciones de diseño inconsultas y desvíos en la utilización de equipos y transporte. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase: Moris, Jon. 1981. Managing Induced Rural Development. International Development Institute. Indiana University.



Con este enfoque se operacionalizaría el elemento integrador de procesos.

ii) Utilizar el "Análisis Estratégico del Proceso Unico":

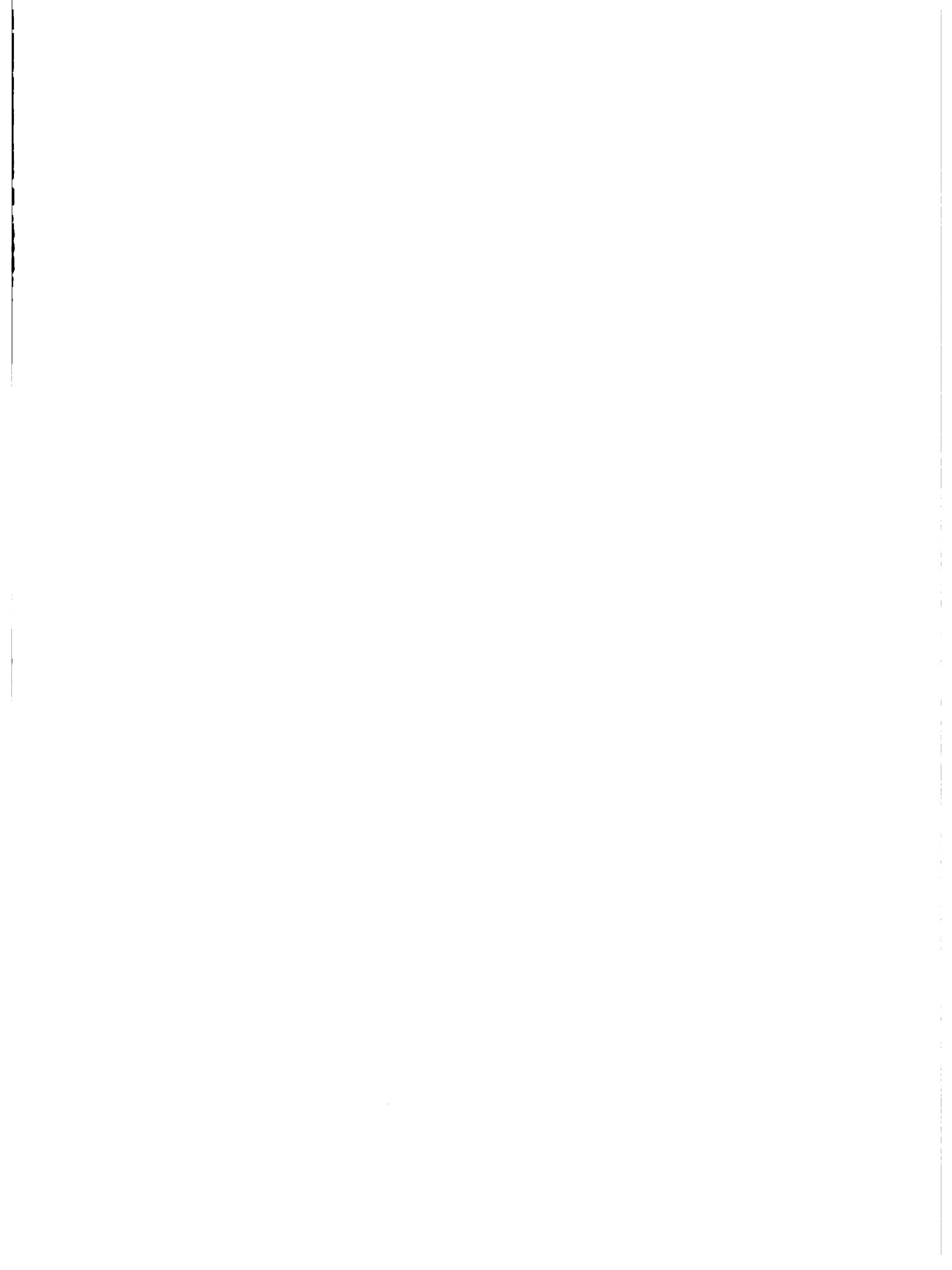
Se recomienda luego efectuar un análisis del proceso integrado, ya sea durante la formulación, la realización de actividades o durante la evaluación de realizaciones y de resultados. Lo anterior se efectúa para identificar segmentos de secuencias de actividades que se consideran como "estratégicas" las cuales se considera que demandan un esfuerzo especial de integración, en términos de la interdependencia del trabajo y su oportunidad.

El criterio a utilizar será el de que constituyen secuencias claves porque si no se dan en el tiempo y el espacio, entorpecen la fluidéz del proceso total de planificación-ejecución.

La estrategia recomendada incluye el uso del análisis de "interdependencia de estructuras". Dentro del proceso único integrado (en cualquiera de sus etapas), se aíslan las relaciones de las actividades estratégicas. Dichas relaciones de actividades se hacen equivaler a relaciones entre grupos o unidades organizacionales responsables de su realización. Se procede luego a elaborar mapas de interdependencia estructural en base a los organigramas de cada dependencia. 1/

---

1/ Véase: Bennis, Lawrence. 1972. New approaches in project management. Project Management Institute. Harvard University, U.S.A.



Una relación secuencial entre actividades se presupone que representa una relación secuencial entre dos unidades organizacionales que llevan a cabo dichas actividades.

Una unidad organizacional que realiza una actividad que le prosigue a una anterior se asume que es dependiente de una unidad organizacional que realiza la actividad que le precede.

La información trasladada a los mapas de interdependencia estructural la utiliza luego la Dirección Interna del Sistema para seleccionar tácticas apropiadas de coordinación en donde así lo indica necesario el análisis estratégico del proceso. Las tácticas entonces se diseñan específicamente alrededor de, la naturaleza de las actividades a integrar; la naturaleza de la unidad organizacional responsable y las personas o grupos encargados de realizar el trabajo involucrado.

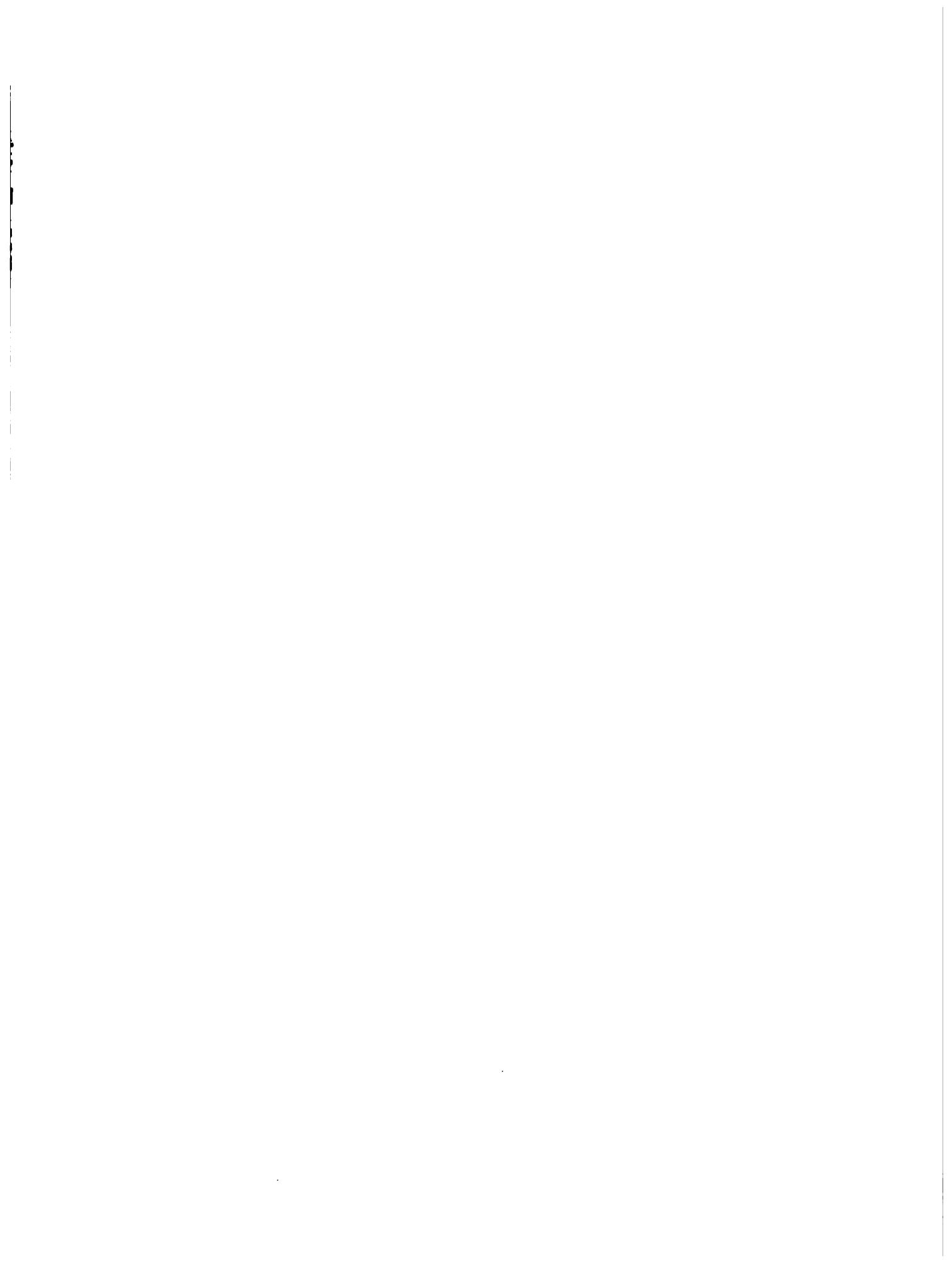
Este enfoque se encarga de integrar estructuras en forma apropiada a través del medio ambiente.

iii) El uso de la Matriz de Tareas. <sup>1/</sup>

Una vez articulado el proceso único, identificadas las secuencias de actividades claves y las unidades organizacionales responsables, toda esta información se vierte en

---

<sup>1/</sup> Birnbraver, H. Project Planning Made. Machine Design. Vol. 49. No. 10. Pág. 66-70. Mayo 12. 1977.



una "Matriz de Tareas".

Dicha Matriz indica en las filas las actividades de las secuencias estratégicas seleccionadas y las tareas envueltas, y en las columnas se incluyen las unidades organizacionales y/o funcionarios claves responsables de las mismas, por orden jerárquico, desde el promotor hasta el ministro y desde el nivel nacional hasta el regional y de área. La Matriz se llena con información acerca de las tareas involucradas en la realización de las actividades. La Matriz completa indicaría por cada tarea quién es responsable de llevar a cabo dicha tarea y quién colabora. La matriz principal, sirve para planear y controlar las necesidades de coordinación.

Dicha matriz podrá desdoblarse en matrices parciales por niveles jerárquicos o por estratos organizacionales. Asimismo, para efectos de planeamiento y control, se la puede combinar con una calendarización para detallar en el tiempo las instancias temporales de coordinación.

La matriz al especificar las relaciones de actividades-estructura, permite una integración adecuada a través del medio ambiente, de la relación proceso-estructura.



### C. ESTRATEGIAS Y TACTICAS PARA INTEGRAR DIFERENCIAS COGNOSCITIVAS

La integración de diferencias en motivaciones y de conducta, así como de orientaciones cognitivas debido a tecnologías diferenciadas, puede lograrse a través de la interacción institucional deliberada. Esta estrategia incluye:

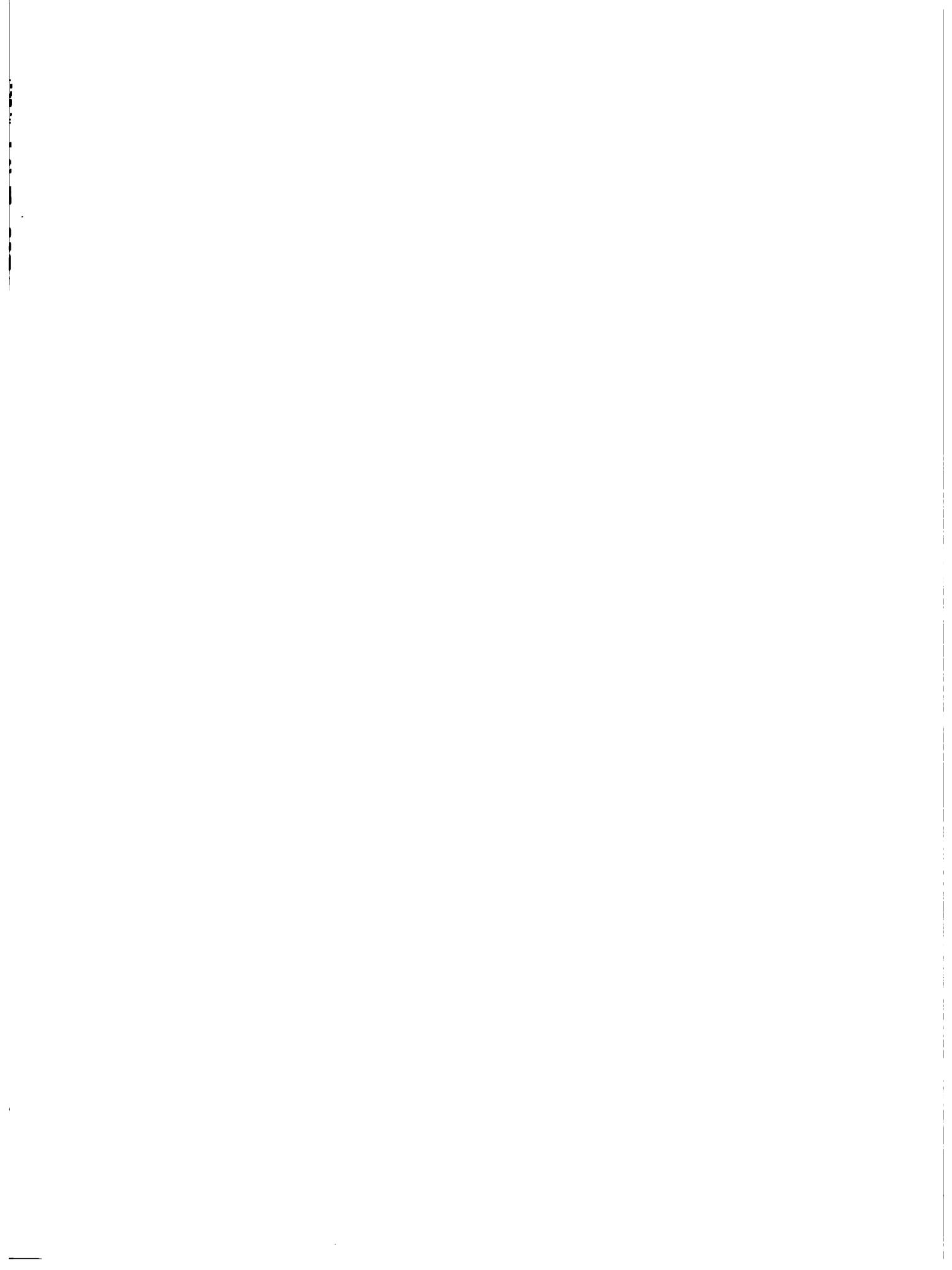
#### i) La capacitación cruzada:

Si el investigador recibe adiestramiento sobre las tecnologías que utiliza un extensionista y viceversa. O, si el planificador recibe adiestramiento en relación a las técnicas que utiliza el presupuestador y viceversa. Esta interacción reduce las barreras cognitivas y facilita el entendimiento mutuo del por qué las estrategias, tareas y programas de una institución son diferentes a los de otra (o dentro de la propia institución).

#### ii) El adiestramiento vivencial:

Las diferencias en tecnologías y conducta institucional se integran con el uso del adiestramiento vivencial. La técnica consiste en conformar grupos de trabajo interdisciplinarios (o directivos de varias instituciones a todo nivel) y adiestrarlos como equipo en el estudio y análisis de casos, en relación a segmentos específicos del Proceso Unico Integrado.

De esa manera, un funcionario/directivo de la institución A, trabajando junto con el de la institución B y el de la institución C sobre un caso específico relacionado con un



segmento en particular del proceso único, podrán disminuir la brecha tecnológica y mejorar su conducta institucional en favor de la comprensión y desarrollo de relaciones fronterizas orientadas hacia el esfuerzo integrado total del sistema institucional. <sup>1/</sup>

D. ESTRATEGIAS PARA LA DIRECCION INTERNA DEL SISTEMA DE COORDINACION

La Dirección Interna del Sistema tiene bajo su responsabilidad la de relacionar al sistema con su supra-ambiente, canalizando los insumos básicos que requiere el sistema para sus transformaciones y asegurar la generación de productos adecuados. Para ello debe seleccionar alternativas de lo que deberá realizar el sistema y cómo se hará. Debe programar detalladamente las decisiones adoptadas, plasmarlas en planes mínimos de coordinación, incluyendo la asignación de responsabilidades y autoridad. Deberá definir las relaciones fronterizas interinstitucionales.

Se recomienda para la dirección apropiada del sistema de coordinación:

a) Diseño del Patrón de Relaciones Fronterizas Mínimo.

El Plan Mínimo de Coordinación, basado en el área prioritaria del quehacer público agrícola, deberá establecer el

---

<sup>1/</sup> Esta técnica ha sido propuesta y documentada por varios autores. Su aplicación a los problemas de coordinación entre la planificación y el presupuesto es documentada por: J. Héctor Vidal (editor) Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias. EDUCA. 1979. Su aplicación para el problema entre el investigador y el extensionista lo documenta bajo otro ángulo Isaac Arnon. Factores Agrícolas en Planificación y Desarrollo Regional. IICA. 1980.



mínimo de relaciones fronterizas que se espera y desea mantengan las instituciones del sector. Las relaciones fronterizas se definirán a través de los contactos de interface materializados en las actividades claves que deben integrarse. Estas actividades claves podrán corresponder a relaciones de regateo, de habilitación directa o facilitación de un servicio o bien (que por economías es centralizado por una de las instituciones).

b) La formulación del Plan Mínimo de Coordinación.

Este integrará metas individuales de cada institución. Establecerá e integrará las actividades mínimas relevantes que se identifiquen del patrón normativo de relaciones fronterizas establecido y los responsables de realizarlas. Incluirá así mismo, las estrategias y actividades adicionales para integrar y lograr la coordinación de los diversos componentes del sistema.

c) Los productos normativos del sistema

La función básica del sistema de coordinación tal y como se ha explicitado anteriormente se deberá lograr a través de una serie de productos y resultados normativos que permitirían una mensuración adecuada del grado de cumplimiento actual de dicha función.

El sistema coordinador se visualiza como un subsistema componente del sistema mayor de Dirección Superior Sectorial. En este sentido, constituye un coadyuvante del pro-



ceso de planificación-ejecución y un facilitador de la función gerencial del macrosistema. Los productos del sistema coordinador normativamente constituyen aquellos resultados que se generan de la transformación de los insumos básicos que está supuesto a recibir e interiorizar el sistema. Los resultados generados permiten al sistema un cumplimiento satisfactorio de su función básica. Los insumos se originan así mismo, de las decisiones fundamentales que genera la Dirección Superior en la conducción deliberada del proceso de planificación-ejecución de actividades del Sector Público Agrícola.

Los productos normativos, a través de los cuales se podría mensurar la efectividad de la función básica del sistema, serían los siguientes:

- i. Información que permite precisar y predecir las necesidades <sup>1/</sup> de coordinación en diferentes segmentos del proceso de formulación, realización de actividades y evaluación; especificando quien depende de quién y la naturaleza de la coordinación requerida en un momento dado del proceso.

---

1/

Durante el proceso continuo, permanente e iterativo de planificación-ejecución, las necesidades de coordinación van cambiando en dos maneras importantes. En primer lugar cambian en términos de cuál es la naturaleza de la coordinación requerida y en segundo lugar, cambian en términos de quién depende de quién a medida que se avanza de una etapa hacia otra del proceso y según sea el ámbito en que ocurre el proceso en un momento dado.

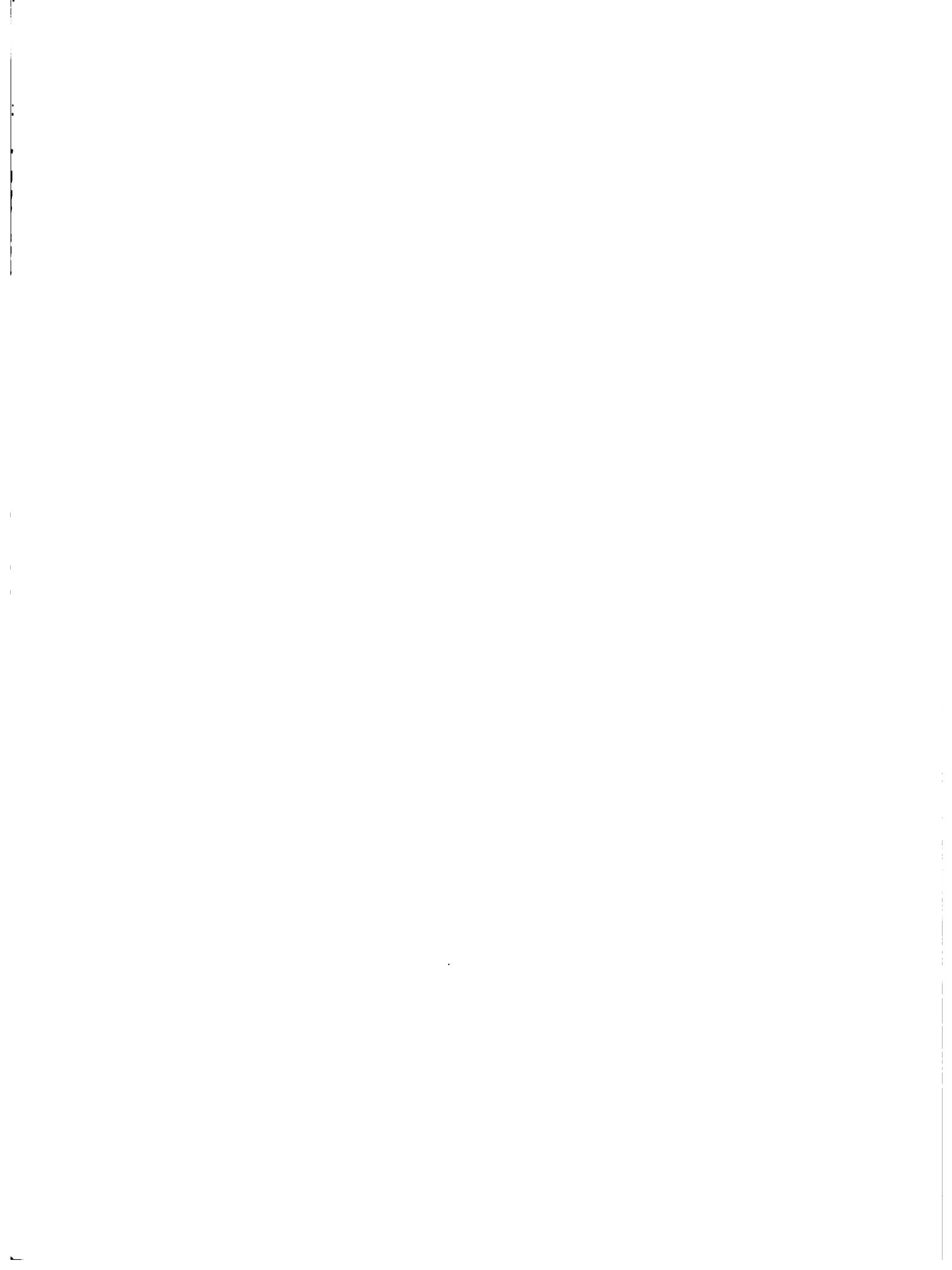


- ii. Información que se utiliza como guía para prescribir estrategias y tácticas específicas y apropiadas de coordinación según los requerimientos de las actividades y eventos incluidos en segmentos estratégicos del proceso de planificación-ejecución.
- iii. Información que permite, el diagnóstico preciso de los problemas de coordinación que se van presentando durante la formulación, la ejecución o la evaluación (y no después de ocurridos).

En la medida en que el proceso coordinador genere estos resultados, en esa medida podrá cumplir el sistema de coordinación con su función básica y contribuir para que la conducción del proceso de planificación-ejecución se lleve a cabo en forma integrada y oportuna.

d) La Organización del Sistema Coordinador.

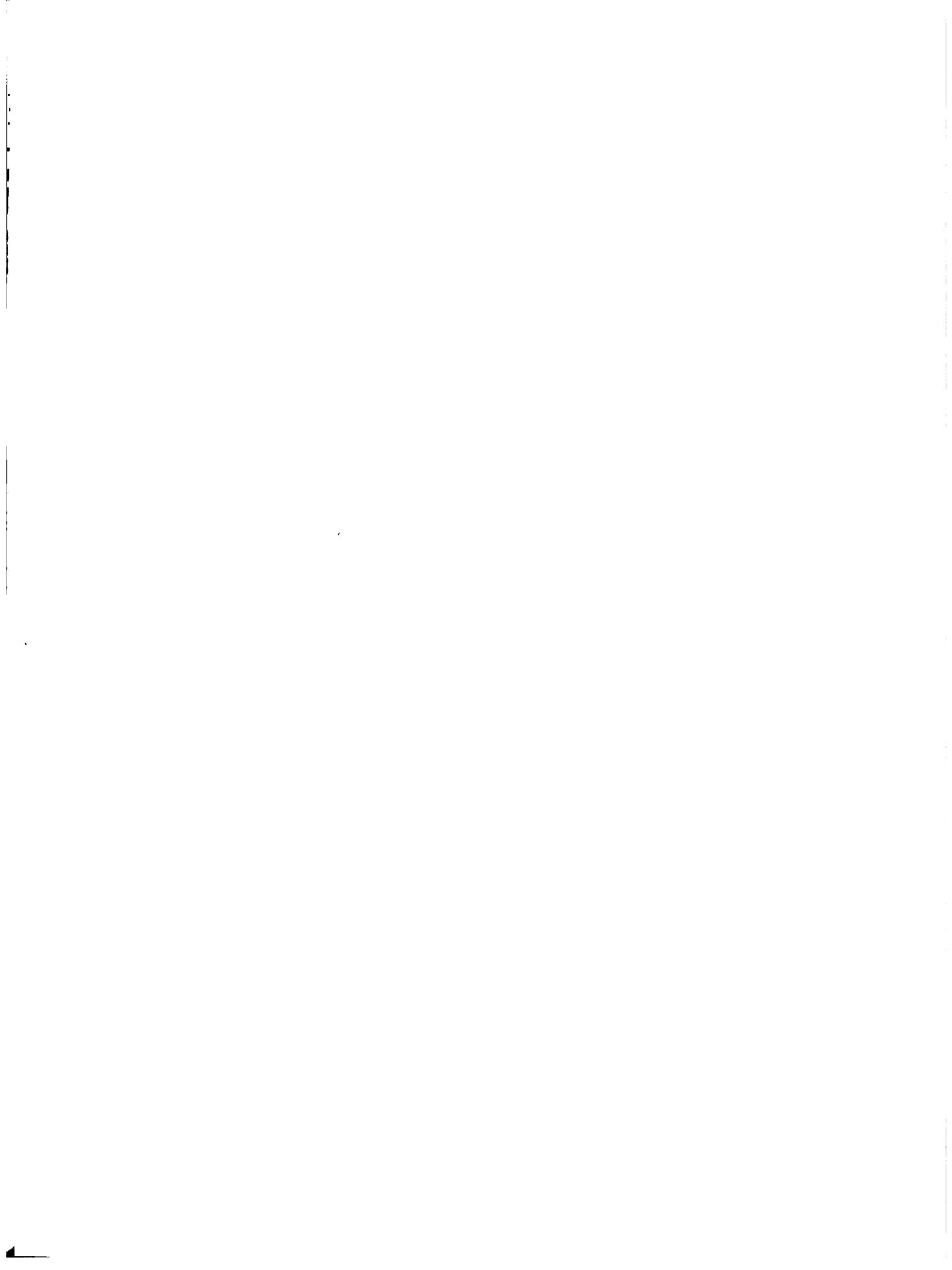
En este sentido se recomienda mantener una perspectiva sistémica integral en el manejo del problema de la acción coordinada. El tratamiento parcializado concentrado en uno o dos elementos componentes, o la excesiva preocupación por establecer mecanismos de compensación a la falta de organización del sistema, lo que hace es crear desequilibrios en las interrelaciones de los otros componentes interactuantes o buscar soluciones erradas al problema básico de integración interinstitucional. El sistema debe



ser organizado y buscarle lugar dentro de la macroestructura institucional.

A este respecto, se recomienda su ubicación como función gerencial específica adscrita al Despacho Ministerial.

Esta es una función gerencial de ámbito sectorial de responsabilidad del ministro, así como también de los otros elementos del sistema de Dirección Superior responsables de la conducción del proceso de planificación-ejecución dentro del Sector Público Agrícola.



44.

V. PROPUESTA DE NUEVOS ENFOQUES DE DIRECCION SUPERIOR  
DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

La evolución del sistema institucional público y la aparición de nuevos enfoques organizacionales impone la adopción de nuevas formas organizacionales y nuevas estrategias de Dirección Sectorial. Las lecciones del pasado en cuanto al funcionamiento y efectividad de los procesos de coordinación interinstitucional en el sector deben ser capitalizadas y revertidas en nuevas estrategias. El principio escalar de autoridad no tiene cabida dentro de los nuevos desarrollos institucionales. La estructura tradicional destaca las relaciones verticales en la línea de mando. Hemos visto, sin embargo, la importancia que poseen las relaciones laterales y la necesidad de establecer las condiciones apropiadas para sistematizar las mismas, a fin de lograr un sistema de acción cooperativa y coordinada que requiere el esfuerzo de desarrollo agropecuario.

La mayor especialización y el desarrollo de una mayor capacidad operativa en las instituciones descentralizadas obligan a adoptar nuevos enfoques para la Dirección Superior del Sector Público Agrícola y, nuevas formas de organización de la macroestructura para fomentar e institucionalizar el sistema de relaciones fronterizas y lograr una coordinación más efectiva.



Por ello se proponen las siguientes consideraciones:

- a) La necesidad de estructurar y fortalecer la Dirección Superior. Un ministro solo no puede seguir basándose en la autoridad escalar para dar órdenes a las instituciones descentralizadas sobre las políticas y programas individuales que deberán implementar.

La Dirección Superior debe estructurarse para que pueda internalizar las funciones directivas en forma más adecuada para el manejo institucional. La tarea de Dirección Superior debe basarse en un sistema general de: planificación, de coordinación y, de evaluación centralizados con ámbito sectorial, respaldados por un sistema de auditoría social de resultados del desempeño de las instituciones descentralizadas. Por lo tanto, cada directivo individual deberá actuar dentro de este marco. Por eso se insiste en estructurar la Dirección Superior y dotarla de los órganos necesarios para tal propósito.

- b) Readecuar el enfoque atomizado de Dirección Superior hacia un enfoque macro más agresivo.

El Ministro deberá ser el Director Superior del Sector y no el múltiple minidirector de cada institución. Deberá introducirse el concepto de ver las instituciones descentralizadas como "centros de resultados", dentro del ámbito de la función que las compete. Cada directivo deberá ser responsable de dirigir y operar su propio territorio fun-



cional dentro de los parámetros ya mencionados. Son las operaciones y responsabilidades por resultados los que deberán descentralizarse y para ello cada directivo deberá ser plenamente responsable del éxito o fracaso de su institución. El ministro no tiene porque estar "descendiendo" a codirigir operaciones descentralizadas, cuando precisamente debido al acaparamiento de su tiempo en cuestiones operativas es que se descentraliza la función, para que le sobre tiempo para mantener la perspectiva sectorial.

c) Se propone considerar seriamente la propuesta de introducir un nuevo enfoque en relación al sistema decisorio sectorial. Para ello se recomienda:

i. Considerar un ajuste en el rol futuro de las juntas directivas, hasta donde la legislación de cada país lo permita. Lo que se requieren no son órganos de gobierno superior adicionales al gerente/director general. Se recomienda eliminar el concepto de Junta Directiva y reemplazarlo por el de Comités de Relaciones Ambientales.

La responsabilidad de dichos Comités ya no serían los de invitados periódicos para la administración interna de una institución. Esta tarea se debería delegar en el directivo principal. Su tarea básica sería la de asegurar las relaciones ambientales



horizontales que requiere cada institución para funcionar coordinadamente una con la otra. Sus miembros serían los otros directivos institucionales directamente relacionados con los programas de la institución en particular más, representantes de los directivos de las organizaciones gremiales de productores. Las funciones de cada Comité serían las de darle acceso a la institución a los varios segmentos de su público (otras instituciones, beneficiarios directos e indirectos), averiguar sus necesidades, qué es lo que desean saber los diferentes segmentos del público sobre la institución, qué están entendiendo o mal interpretando acerca de los programas de la institución, y qué cosas de sus programas están cuestionando actualmente. Esto permitirá y facilitará una realimentación institucional efectiva que estará basada en los resultados e impacto que genera la institución hacia su medio ambiente y permitirá y facilitará una coordinación más efectiva y un desempeño más eficaz. Este es un rol más relevante e intenso para las futuras "Juntas Directivas" que el actualmente desempeñado.

- d) Por último, se recomienda adoptar un nuevo enfoque de Dirección Superior a base de la organización



78

del trabajo sectorial fundamentado en el concepto de administración por proyecto y programas de ámbito sectorial.

La organización sectorial basada en proyectos tiene como propósito alcanzar un mayor grado de coordinación del que es posible alcanzar en la estructura tradicional basada en el principio escalar de autoridad. Toda la labor del sector se propone que se organice en torno a proyectos y programas específicos en lugar de hacerlo por las instituciones y funciones especializadas en vigencia.

Cada institución en el futuro debería insertar sus esfuerzos dentro de un proyecto o programa sectorial. Dicha estructura bajaría hasta el nivel de área geográfica específica, permitiendo de esa manera, focalizar e integrar la acción sectorial eficazmente.

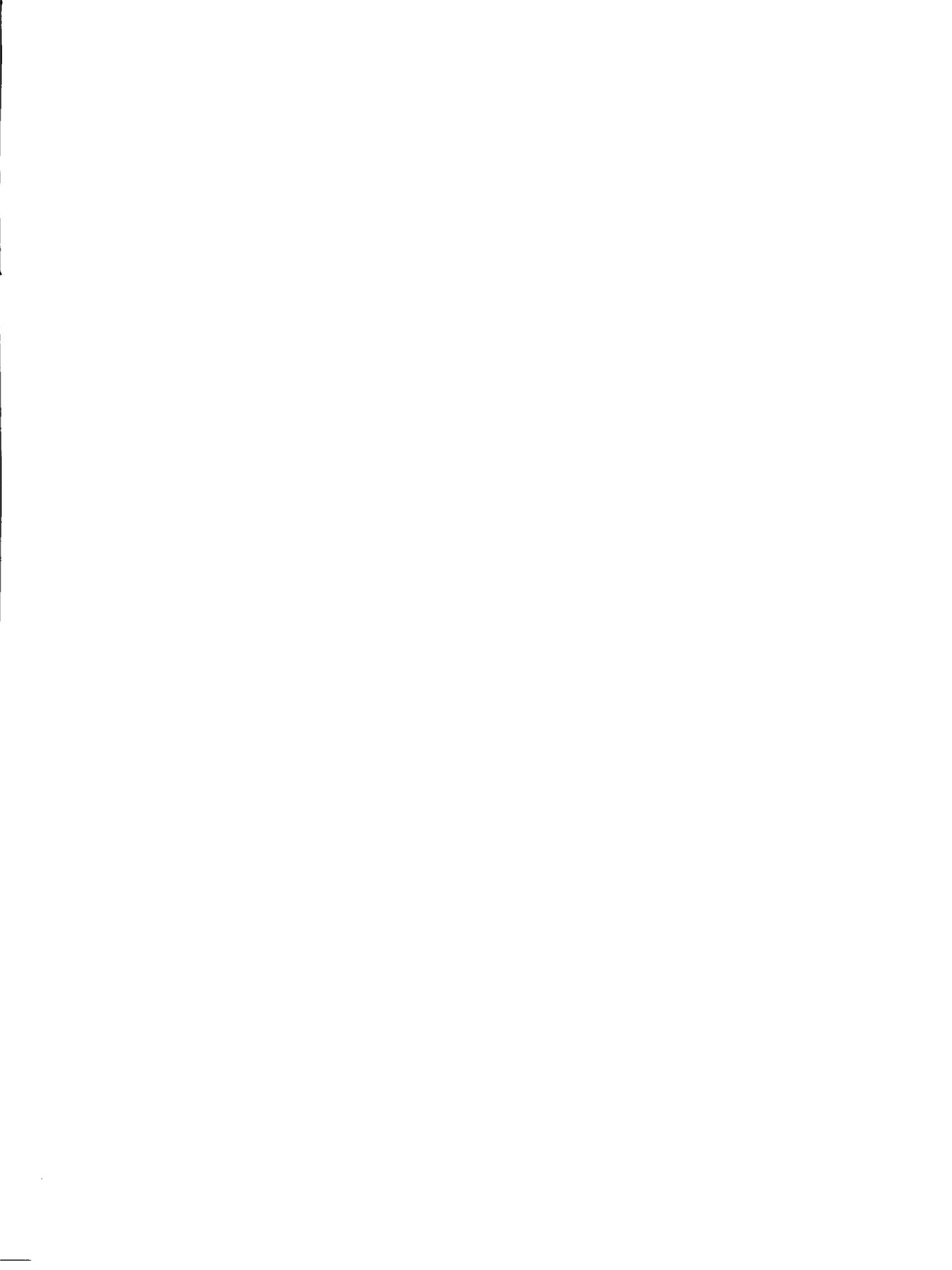


## VI. FACTORES QUE AFECTAN LA EFECTIVIDAD DEL ESFUERZO DE COORDINACION EN EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

Los problemas de coordinación en el Sector Público Agrícola se presentan a consecuencia del grado en que se efectúa la división del trabajo a través de la descentralización y de la dispersión geográfica que conlleva la desconcentración en la administración de las instituciones. A mayor división del trabajo existe mayor interdependencia entre las tareas, y en las unidades administrativas involucradas y por lo tanto, es mayor el esfuerzo de coordinación a realizar.

El problema de la coordinación abarca las relaciones laterales que existen entre las actividades de las diversas instituciones, las cuales deben ajustarse en forma y tiempo al cumplimiento integral de la función básica o misión que se le asigna al Sector Público Agrícola dentro de la intervención estatal para promover el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Bajo una visión simplificada, la división del trabajo que envuelve el conjunto de instituciones del Sector Público Agrícola, consiste en fragmentar en pequeñas partes una tarea grande. De esa manera las tareas resultantes están entrelazadas. A través del esfuerzo de coordinación que se aplica en forma deliberada lo que se busca es el establecer un proceso intencional que facilite la realización de estas actividades vinculadas. Esta interdependen-



cia de las actividades se da a través del medio ambiente mediante un proceso de comunicación insertado en un patrón específico de relaciones laterales.

El esfuerzo de coordinación por lo tanto se enfoca como un flujo de información el cual a través del ambiente, entrelaza actividades interdependientes y las adapta al tiempo, para darle oportunidad adecuada al proceso de planificación-ejecución. Este esfuerzo entonces consta de dos elementos, tal y como ya se planteó en los capítulos anteriores.

El primer elemento son las actividades interdependientes (las estratégicas contenidas en un segmento específico del proceso de planificación-ejecución) y el segundo elemento es la adaptación al tiempo (su oportunidad de realización) mediante un proceso específico de comunicación. El problema de la coordinación entonces es, el de cómo conservar esta interdependencia. Esto significa que:

- i) Hay que asegurarse de que las actividades estratégicas se ejecuten adecuadamente.
- ii) Que se lleven a cabo con una intensidad conveniente y,
- iii) Que se realicen en el tiempo justo.

Lo anterior sería fácil de controlar a través de una formulación adecuada. Sin embargo ya en el mundo real en que se desenvuelve el Sector Público Agrícola, el medio ambiente está en un continuo desequilibrio. Estas variaciones que se dan en el ambiente, imponen mayores requerimientos en el esfuerzo de información que



sirve de base al patrón de relaciones laterales deseables entre las diversas instituciones del sector. Esta información, como se mencionó al inicio, fluye a través de las relaciones laterales que se establecen entre dos o más instituciones. Sin embargo el establecimiento de dichas relaciones está condicionado por la "conducta institucional".

Aún más, las relaciones laterales requeridas corresponden a patrones de conducta institucional difíciles de aprender, debido a que no se pueden anticipar por las variaciones que se dan en el medio ambiente del Sector Público Agrícola. Por otro lado, este patrón deseable de relaciones laterales entre funcionarios individuales y en grupo, de diversas instituciones, con la intención de lograr la tarea total en forma integrada, involucra lo que con frecuencia se denomina la "organización informal". Este término implica que las peticiones, negociaciones, concertaciones, etc., que se da entre directores superiores, y entre funcionarios a todo nivel, podrían considerarse como no oficiales o contrarias a las expectativas que dicta la organización formal en que se estructura el Sector Público Agrícola. Sin embargo, dado el grado de especialización funcional que se da dentro del sistema institucional, ésta relación dinámica "extraoficial" es esencial para lograr una coordinación efectiva. No basta que un Instituto de Investigaciones o un Banco de Desarrollo se aferre cada uno a "su" programa y que desempeñe "su" trabajo "correctamente". La organización informal es de suma importancia, ya que envuelve la



suma total de las relaciones laterales requeridas para coordinar la división del trabajo total que implica el conjunto de instituciones que conforman el Sector Público Agrícola.

En este sentido, la efectividad del esfuerzo de coordinación en el Sector Público Agrícola, se ve entonces afectada por los siguientes factores:

i) La necesidad obligante del contacto intergrupal en lugar del intragrupal.

Los problemas de relaciones horizontales se presentan al desplazarse de las relaciones intragrupales (que se consideran normales y aceptables dentro de una institución vista como grupo), a las intergrupales (entre dos o más instituciones).

ii) La irregularidad de la relación lateral.

La irregularidad con que se da la relación entre dos instituciones, no permite alcanzar cierto grado de estabilidad en las relaciones del flujo de trabajo entre ambas instituciones.

iii) La interferencia con rutinas y metas particulares de una institución.

La interdependencia de las actividades y el esfuerzo de coordinación necesario, traspasa los límites de la institución. Esto necesariamente produce cambios en los "valores" de la relación que se establece. Esto así mismo necesariamente afecta lo que se hace, y cómo se hace y cuánto se



hace, en términos de las actividades interdependientes involucradas.

iv) El número elevado de interacciones que demanda la relación lateral.

Esto hace que el esfuerzo de coordinación absorba gran cantidad de tiempo de los involucrados y que incluso esto se vea como una sobrecarga a su trabajo normal.

v) La falta de proporcionalidad en las relaciones laterales.

Los pequeños problemas causan grandes trastornos en la fluidez del proceso de planificación-ejecución. Para regresar a una estabilidad en las relaciones deseables, significa entablar nuevas y numerosas interacciones, las cuales crean redundancias.

vi) La ambigüedad involucrada en las relaciones laterales deseables.

Dos gerentes que no poseen autoridad escalar el uno sobre el otro, al establecer relaciones laterales pueden sentir cierta ambigüedad en las mismas y empezar a preocuparse por el efecto futuro que estas puedan tener en el "status institucional" futuro de su institución.

En resumen, todos los factores anteriores plantean problemas en la efectividad de las relaciones laterales y por consiguiente en el esfuerzo de coordinación aplicado. Esto debe ser tomado en cuenta en el diseño y puesta en marcha de un determinado sistema de coordinación en el Sector Público Agrícola.





