

CRIA 307.1412 P9699c V.5 1985  
CH

PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA  
EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
—PROPLAN—

# IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO



## La conducción del desarrollo agrícola y rural en la crisis actual

Oficina Central del IICA, San José, Costa Rica

22 al 24 de julio de 1986

IICA  
# 2.260  
1986  
v. 5

# IICA



W.K. KELLOGG  
FOUNDATION



**IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO  
IICA/PROPLAN**

**FASE II**

**TRABAJO DE LOS GRUPOS SOBRE EL  
TEMA 5**

**TEMAS PRIORITARIOS Y MODALIDADES DE COOPERACION CON LOS PAISES  
EN LOS CAMPOS DE LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA  
AGROPECUARIA QUE CONTRIBUYAN A SUPERAR LA CRISIS QUE ENFRENTAN LOS PAISES**

**NOTA:** Se incluyen como anexo las guías utilizadas para el trabajo de los grupos durante la Fase II.

COLECCION ESPECIAL  
N.º 100 DEL BIRIBOENCA  
UCA-2011





TEMA 5

TEMAS PRIORITARIOS Y MODALIDADES DE COOPERACION CON LOS PAISES  
EN LOS CAMPOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA  
POLITICA AGROPECUARIA QUE CONTRIBUYAN A SUPERAR  
LA CRISIS QUE ENFRENTAN LOS PAISES

GRUPO 1

Martín Buxedas  
Eduardo Cobas  
Oscar Chacón  
Luis Garita  
Carlos de Mattos  
Reynaldo Pérez  
Luis Sánchez  
Raúl Alegrett  
José Antonio Coimbra  
José Emilio Araujo  
P. Lizardo de las Casas  
Helio Fallas  
Carlos Pomareda  
Jaime Harris  
Johnny Meoño



**CONSIDERANDO** que:

1. A medida que los países de la región han ido incrementando y perfeccionando los equipos técnicos de sus sistemas nacionales, sectoriales y regionales de planificación y de diseño, coordinación y ejecución de políticas públicas, se han producido cambios de importancia en sus demandas por cooperación técnica internacional.
2. Estos cambios han estado orientados a aumentar el intercambio, principalmente entre países de la región, en torno a experiencias concretas de planificación y conducción agropecuaria y, en especial, buscando recibir asistencia en aquellas materias específicas en las que dichos países todavía no han logrado acumular los conocimientos y experiencias que requieren; estas demandas se refieren tanto a asistencia técnica directa como a capacitación, investigación, información y divulgación de conocimientos y experiencias.
3. Con estas características las demandas por cooperación técnica internacional para el desarrollo, la planificación y la conducción en el ámbito del sector agropecuario han continuado aumentando en forma persistente en toda la región.
4. Es importante reducir el costo negativo de implementación de políticas ya experimentadas en otros países. En este momento en donde se están buscando cambios para salir de la crisis actual, existen experiencias que se deben estudiar y transmitir para no cometer los mismos errores y contribuir a las capitalizaciones hechas por los países.

**Se RECOMIENDA:**

1. Que la cooperación técnica internacional se base principalmente en el intercambio de experiencias y de recursos humanos especializados de los países, en actividades concretas de asesoría, capacitación e investigación de acuerdo a las reales necesidades de los países receptores.
2. Que a tales efectos se promueva, tan intensamente como ello sea posible, la modalidad de COOPERACION HORIZONTAL entre países, en cuya instrumentación y activación deberán colaborar en forma permanente las agencias internacionales establecidas en la región. A este respecto, estas agencias deberán promover la cooperación entre instituciones de asistencia técnica y países, asociándose con estos últimos para el desarrollo de actividades concretas.
3. Que, en este contexto, se deberán promover políticas de fortalecimiento institucional a nivel nacional y multinacional, principalmente a través de actividades de CAPACITACIÓN, que deberán contemplar la cobertura de las necesidades que se perciben desde el nivel de operadores hasta los de dirección, para los que será necesario desarrollar actividades de reciclaje y de intercambio de conocimientos y de experiencias nacionales.



4. Que estas actividades deberán sustentarse y complementarse con INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS DE CASOS sobre experiencias nacionales y con políticas de difusión de experiencias por medio de publicaciones y nuevos medios de comunicación; todo ello deberá estar orientado a la difusión y perfeccionamiento de las nuevas modalidades de planificación recomendadas para el sector agropecuario.
5. Que deberán utilizarse los mecanismos existentes de cooperación técnica internacional para promover la formación de sistemas nacionales de CONDUCCION del desarrollo agropecuario, que más allá del ámbito de las oficinas de planificación, esté referido al sistema en su conjunto.
6. Que en todas estas actividades se debe buscar el máximo aprovechamiento de los conocimientos y las experiencias de las técnicas nacionales que han estado desarrollando tareas concretas, en permanente contacto con sus respectivas realidades.
7. Que para el cumplimiento de todos estos propósitos se recomienda la contribución y/o el fortalecimiento de una red interamericana de intercambio, que pueda recoger y articular los cambios en las demandas por asistencia técnica internacional que actualmente se perciben en la región.







**TEMA 5**

**TEMAS PRIORITARIOS Y MODALIDADES DE COOPERACION CON LOS PAISES  
EN LOS CAMPOS DE LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA  
AGROPECUARIA, QUE CONTRIBUYAN A SUPERAR LA CRISIS QUE ENFRENTAN LOS PAISES**

**GRUPO 2**

**Marcus Ingle  
Merlyn Kettering  
Raúl Solórzano  
Carlos Serrano  
Hernando Urefia  
José A. Holguín  
Fernando Del Risco  
Víctor Tunarosa  
Francisco Barea**



**A. TEMAS PRIORITARIOS DE COOPERACION TECNICA**

El grupo sugiere que se ponga énfasis en la atención de las siguientes áreas para desarrollar labores de cooperación técnica:

1. Desarrollo de capacidad directiva en individuos y grupos
  - i. Apoyar los esfuerzos de los países para lograr el fortalecimiento de la capacidad directiva de individuos y grupos clave relacionados con los sistemas de manejo de proyectos, recurriendo principalmente a la capacitación en servicio y a la modalidad de aprender-haciendo (action training).
  - ii. Ofrecer y brindar capacitación que permita a los países desarrollar una capacidad propia.
2. Apoyar los esfuerzos de los países para el manejo de programas y proyectos
  - i. Colaborar en el establecimiento de programas que enmarquen a proyectos individuales, buscando su articulación deliberada con la política global sectorial.
  - ii. Mejorar la capacidad de manejo de programas y proyectos, aprovechando las experiencias derivadas de las acciones realizadas hasta el momento.
  - iii. Caracterizar la problemática relevante de los organismos del sector público y con base en ella proponer pautas para el mejoramiento administrativo y colaborar con los países durante el proceso de su implantación.
  - iv. Impulsar el intercambio de información y tecnología sobre manejo de programas y proyectos, tanto al interior de las instituciones públicas, como entre países y entre estos con los organismos financieros, lo mismo que plantear y promover la adopción de nuevos enfoques sobre el tema.
  - v. Contribuir con los países en la búsqueda de recursos financieros requeridos para sus programas y proyectos.
  - vi. Apoyar en la revisión de los esquemas vigentes para la elaboración de proyectos para hacerlos efectivamente instrumentos de ejecución y realimentación de la política. Para ello es importante garantizar su viabilidad económica, social, política e institucional y lograr la flexibilidad requerida para su adecuada implementación.



- vii. Apoyar a los países en la fase crítica de preparación para la ejecución de los proyectos, en la que deberían jugar un papel importante los responsables de los respectivos programas. En este esfuerzo se debe otorgar especial atención a la capacitación de funcionarios, la previsión y programación de actividades orientadas al cumplimiento de condiciones previas a los desembolsos, y a la identificación y diseño de mecanismos de manejo.
  - viii. Fortalecer la capacidad de recolección, procesamiento, almacenamiento y difusión de información para el manejo de programas y proyectos, enfatizando el desarrollo de nuevos métodos y procedimientos acordes con los avances en el área de informática. Este aspecto debe recibir especial atención en el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación tanto de la ejecución de proyectos como de la política sectorial global.
  - ix. Desarrollar procedimientos apropiados para la identificación y selección de contratistas y de expertos en áreas en las cuales el país no tenga capacidad disponible.
  - x. Mejorar la posición negociadora de los sectores agropecuarios a través del apoyo al fortalecimiento de su capacidad de análisis para interpretar la política económica financiera global y para la preparación de los préstamos sectoriales que exigen definiciones de política como condiciones previas a su otorgamiento.
  - xi. Fortalecer la administración financiera y apoyar el desarrollo de los servicios de apoyo administrativo, en función de las necesidades del manejo de proyectos.
  - xii. Desarrollar en los países las capacidades y mecanismos para hacer un uso más efectivo de la cooperación técnica orientada al fortalecimiento del manejo de programas y proyectos, en función de una clara identificación de necesidades debidamente priorizadas.
3. Desarrollar enfoques y tecnología de manejo para dar soporte a las necesidades de las acciones de capacitación y apoyo técnico directo.
- i. Desarrollar o adaptar marcos de análisis, instrumentos, métodos y procedimientos apropiados a las necesidades y características propias de los países en las condiciones que impone la crisis actual.



**B. ELEMENTOS DE LA MODALIDAD DE COOPERACION TECNICA**

- i. Reconociendo que los proyectos se insertan en una estructura sectorial, y el director de un proyecto específico tiene capacidad limitada para influenciar el ambiente del mismo, se debe favorecer el establecimiento de "sistemas de manejo de proyectos", que influyan tanto proyectos individuales como los aspectos referentes a la provisión de apoyo institucional requeridos por ellos.
- ii. Implantar mecanismos ágiles para responder oportunamente a los requerimientos y necesidades de cooperación técnica de los países para mejorar la efectividad del manejo de programas y proyectos.
- iii. Proveer apoyo técnico directo durante la realización de las acciones que conlleva el manejo de programas y proyectos, complementado con capacitación sobre la marcha, por medio de modalidades de trabajo grupal que enfatizan el apoyo a equipos de técnicos nacionales y no a individuos aislados.
- iv. Los técnicos que ofrecen la cooperación no deberían tomar responsabilidades específicas ni desempeñar la tarea que corresponde a los nacionales, sino apoyar a éstos y lograr el desarrollo de su capacidad de manera que se garantice la continuidad de los esfuerzos.
- v. Se debe prestar especial atención al mejoramiento del manejo de las acciones de cooperación técnica, para lo cual debe enfatizarse el uso de técnicas apropiadas disponibles en la actualidad para esos fines y procurar la incorporación de los ajustes necesarios en las estructuras operativas institucionales vigentes.
- vi. La cooperación técnica no debe olvidar el desarrollo de procedimientos técnicos apropiados para la entrega de servicios a los beneficiarios, como complemento a la tecnología de manejo que ofrezca.
- vii. Se debe hacer uso de marcos analíticos apropiados para orientar las acciones de cooperación técnica, a la vez que documentar las experiencias obtenidas en los países. Para ello es importante que instituciones como el IICA participen y conozcan experiencias y enfoques que se aplican en otras áreas del mundo para ponerlas a disposición de los países de América Latina y el Caribe.



- viii. La cooperación técnica debe visualizarse como un medio para difundir, transferir e incorporar con ventajas, experiencias positivas derivadas del manejo de programas y proyectos. Para lo cual se debe contemplar la divulgación de materiales técnicos probados, el intercambio directo entre especialistas de los diferentes países y el conocimiento de nuevos enfoques y tecnología de manejo desarrollados en los centros especializados sobre el tema.
- ix. Las instituciones de cooperación deben realizar actividades de intermediación para desarrollar tareas especializadas que los países no estén en capacidad de realizar, lo mismo que ofrecer servicios a los países en áreas críticas referidas al manejo de los programas y proyectos.
- x. La cooperación técnica debe prestar especial atención a los componentes de los programas y proyectos que no reciben financiamiento de recursos externos, ya que ellos concentran una proporción muy importante de las inversiones.



THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
DEPARTMENT OF CHEMISTRY  
5408 S. UNIVERSITY AVENUE  
CHICAGO, ILLINOIS 60637

RECEIVED  
MAY 15 1964



**TEMA 5**

**TEMAS PRIORITARIOS Y MODALIDADES DE COOPERACION CON LOS PAISES  
EN LOS CAMPOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA  
POLITICA AGROPECUARIA QUE CONTRIBUYAN A SUPERAR  
LA CRISIS QUE ENFRENTAN LOS PAISES**

**GRUPO 3**

**Jesús Hernández  
Róger Guillén  
Carlos De León  
Henry Borit  
Oscar Fonseca  
Mayo Vega  
Carlos Chan  
Luis J. Paz**



**A. TEMAS**

1. Metodología para integrar todos los servicios que se dan en la región/microregión con participación del sector privado.
2. Mecanismos de seguimiento de actividades y proyectos en la región/microregión/institución.
3. Apoyo en métodos de evaluación, selección y utilización de recursos técnicos y financieros internacionales.
4. Métodos de evaluación social y económica de la acción del sector público en la región/microregión.
5. Capacitación en servicio en áreas geográficas seleccionadas, respecto a la prestación integrada de servicios, con la participación de todos los actores clave.
6. Capacitación universitaria en planificación-ejecución (Gerentes para el Desarrollo).
7. Diseño y aplicación de metodologías para el análisis y organización de esquemas de descentralización, regionalización y microregionalización.
8. Apoyo para la ejecución de programas y proyectos con financiamiento externo.

**B. MODALIDADES**

1. Mantener inventarios actualizados de recursos técnicos para facilitar la cooperación técnica horizontal en planificación y administración de la política agropecuaria.
2. Realizar actividades de capacitación de funcionarios de los países, utilizando experiencias exitosas a nivel local, microregional, regional o nacional en países seleccionados.
3. Establecer un servicio de apoyo de corto plazo con funcionarios del IICA o de los países, para la iniciación y puesta en marcha de proyectos, y/o asesorías específicas.
4. Realizar una cooperación técnica progresiva de acuerdo a la evolución del desarrollo institucional en cada país.
5. Implementar una política de capacitación de capacitadores en metodologías de conducción de conducción del proceso de desarrollo agropecuario..



A N E X O



**IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO  
IICA/PROPLAN**

**FASE II**

**GUIAS DE DISCUSION PARA LOS GRUPOS DE TRABAJO**



## TEMA 2

### GUIA DE DISCUSION PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PAPEL DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

#### CONSIDERANDO:

Que la modalidad tradicional de planificación ha tenido limitaciones para desempeñar un papel efectivo en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural, por las razones analizadas durante el desarrollo del tema 1 y,

#### RECONOCIENDO QUE EXISTEN LAS SIGUIENTES LIMITACIONES:

- i) La pérdida de espacio político institucional de los Ministros y Ministerios de Agricultura en la definición de la política económica que afecta directamente al sector;
- ii) El nuevo papel que se espera debe jugar el sector en los próximos años en los esfuerzos que los países realizan para superar la crisis;
- iii) La creciente significación de los conflictos sociales;
- iv) La necesidad de definir y poner en práctica políticas más efectivas y hacer un mejor uso de los recursos escasos;
- v) Las determinantes que imponen el actuar bajo condiciones de poder compartido, conflicto de intereses e incertidumbre operativa y;
- vi) Que tanto los aspectos técnicos como los sociales pertinentes a la tarea de dirección o conducción del desarrollo agrícola y rural, son realmente decisivos y causales con respecto a la evolución económica, social y política, inherente a ese desarrollo.

#### ENTONCES:

1. Qué elementos centrales deberían caracterizar a la nueva modalidad de planificación agropecuaria requerida para enfrentar la crisis actual?

2. Qué podrían hacer los países para que ésta se caracterice por una capacidad efectiva, entre otras cosas, para:



- i) Interpretar y prever las repercusiones de la política económica financiera para el sector y proponer alternativas en función de las necesidades y potencialidades del mismo.
- ii) Contribuir al logro del acuerdo y compromiso entre los actores clave del proceso de desarrollo sobre los resultados deseados y los medios para lograrlo.
- iii) Lograr una participación más efectiva del sector no público en la definición y preparación para la ejecución, de las políticas.
- iv) Asegurar la viabilidad y coherencia de las decisiones sectoriales.
- v) Fortalecer la tarea de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones.
- vi) Ajustar sobre la marcha acciones y resultados esperados a nivel sectorial.
- vii) Lograr que el manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural constituyan medios efectivos de ejecución de la política y respondan a las necesidades y potencialidades de sus respectivos ámbitos.
- viii) Hacer de los esquemas de desconcentración regional y descentralización del sector público agrícola un medio efectivo para mejorar la conducción del desarrollo agrícola y rural.

### TEMA 3

#### GUIA DE DISCUSION PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL PAPEL DEL "MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS"

#### CONSIDERANDO:

Que el manejo de programas y proyectos financiados con recursos externos, se ha caracterizado por numerosas insuficiencias y limitaciones -vistas en la Fase I- que en conjunto han bloqueado la contribución de esos recursos y acciones a la administración efectiva de la política para el desarrollo agrícola, rural en la situación actual de crisis y;



## RECONOCIENDO QUE EXISTEN LAS SIGUIENTES LIMITACIONES:

1. Los programas y proyectos financiados con fondos externos han sido normalmente concebidos como un importante instrumento para la ejecución efectiva de la política para el desarrollo agrícola y rural.
2. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe con el fin de evitar las restricciones impuestas por normas y procedimientos de la burocracia tradicional, con frecuencia han recurrido a la creación de "Unidades Ejecutoras" y su inserción en la estructura organizativa existente como modalidad organizativa para llevar a cabo la coordinación de la ejecución de programas y proyectos con fondos externos.
3. Dicha modalidad organizativa, se ha caracterizado por insuficiencias como las que a continuación se detallan que han limitado el logro de los resultados previstos en tales programas y proyectos:
  - a. Las Unidades Ejecutoras no parecen haber resuelto las usuales restricciones burocráticas y, por el contrario, han intensificado los conflictos de competencia y recelo frecuentes en la administración pública;
  - b. Desde su mismo diseño, parece haberse enfatizado más la organización interna de las Unidades Ejecutoras, que la previsión y estructuración de la participación sistemáticas de los demás entes e individuos involucrados en las decisiones y acciones del respectivo programa o proyecto.
  - c. Se ha enfocado el ejercicio del manejo con una visión parcial que enfatiza más los problemas alrededor de los aspectos logísticos de las mismas Unidades Ejecutoras, que aquéllos orientados a ejercer el manejo de una manera más dinámica y creativa hacia la activación de las acciones de transformación previstas en el programa o proyecto.
  - d. Las Unidades mencionadas por lo general, han desplegado insuficiente capacidad de análisis y de asesoramiento, para interpretar la problemática que enfrentan y para generar soluciones oportunas sobre la marcha, lo mismo que para realimentar a los niveles superiores en el proceso de adecuación de la política para el desarrollo agrícola y rural
  - e. Los responsables de tales Unidades Ejecutoras han mostrado una mayor preferencia por centralizar las decisiones en el nivel nacional.
4. Las instituciones normalmente no capitalizan las experiencias positivas y negativas derivadas del manejo de programas y proyectos, para mejorar las modalidades de organización y operación y, con ello, la efectividad y otros programas y proyectos.



**ENTONCES:**

1. ¿Qué características deben distinguir al manejo de programas y proyectos para que, en la situación actual, contribuya a la ejecución coordinada de acciones específicas, así como a la compatibilización de los objetivos y estrategias de los programas y proyectos con las necesidades y potencialidades locales específicas?.
  
2. Qué estrategias y acciones se sugieren para:
  - a. Lograr entre los diferentes individuos y grupos clave involucrados en el manejo de los programas y proyectos la concertación y compromiso sobre los resultados deseados y las acciones requeridas .
  
  - b. Lograr que dichos individuos y grupos clave desarrollen capacidad para ejercer la tarea de manejo de forma que adquieran capacidad real para:
    - 1) Interpretar permanentemente las políticas para el desarrollo agrícola y rural y participar en su adecuación, tanto para garantizar la contribución esperada del programa o proyecto o aquéllas como para responder mejor a las necesidades y potencialidades de los agricultores.
  
    - 2) Garantizar el aprovisionamiento efectivo de los recursos externos y nacionales que demanda la ejecución del programa o proyecto.
  
    - 3) Asegurar la viabilidad, coherencia y apropiada concertación de las acciones en el sector público y entre éste y el privado .
  
    - 4) Ajustar sobre la marcha las acciones y resultados esperados.
  
  - c. Lograr que las experiencias positivas derivadas del manejo de programas y proyectos se institucionalice en otros ámbitos.



## TEMA 4

**GUIA DE DISCUSION PARA EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE EL  
PAPEL DE LOS ESQUEMAS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION REGIONAL**

**CONSIDERANDO:**

Que la descentralización y regionalización del S.P.A. en los países ha pretendido transferir, del nivel central del Ministerio de Agricultura hacia las instituciones y regiones agrícolas, poder y responsabilidad en diversos grados, para la conducción del desarrollo agrícola y rural.

**RECONOCIENDO QUE EXISTEN LAS SIGUIENTES LIMITACIONES:**

- a) Que con la desconcentración regional y descentralización del S.P.A. se ha pretendido mejorar la acción de las instituciones, de manera que: i) se logre una ejecución coordinada de la política agrícola; ii) se llegue a los agricultores con servicios integrados con la participación del Sector No Público; iii) que las políticas y servicios satisfagan de mejor forma las necesidades y consideren el potencial de los agricultores.
- b) Que la situación de crisis que viven los países implica una reducción de recursos disponibles para los gastos de operación de las instituciones, una marcada tendencia a la concentración de decisiones en el nivel nacional que frecuentemente ignoran las diferencias y especificidad de las regiones y, finalmente, un incremento de las situaciones de conflicto de intereses e incertidumbre ambiental.

**ENTONCES:**

1. ¿Qué papel nuevo debería jugar o qué contribución a futuro deberían hacer los esquemas de descentralización y desconcentración regional, para lograr una acción más efectiva del Sector Público, y de los esfuerzos de desarrollo, con la participación de la población-meta?
2. ¿Qué estrategias serían necesarias a nivel institucional y regional para poner en práctica ese nuevo papel?
3. ¿Cómo se podría lograr que en las instituciones y las regiones sea posible desarrollar capacidad efectiva para, entre otras cosas:



- i) interpretar permanentemente la política sectorial y adecuarla en función de las necesidades y potencialidades del respectivo ámbito?
  - ii) hacer más efectiva la participación de diversos actores clave del respectivo ámbito, en las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones?
  - iii) mejorar la capacidad de respuesta institucional en términos de servicios que satisfagan necesidades y potencialidades del respectivo ámbito.
  - iv) el logro de una mayor coordinación entre las instituciones y entre el sector público agrícola y el no público?
4. ¿Qué tipo de acciones podrían contribuir a que en los países de América Latina y el Caribe, la descentralización y desconcentración regional constituya un instrumento adecuado para lograr una mayor autodeterminación directiva (institucional y regional) y mejorar la conducción del desarrollo agrícola y rural?
5. ¿Qué estrategias deberán utilizar los países para difundir e institucionalizar en diferentes regiones e instituciones, modalidades de acción y experiencias positivas de conducción del desarrollo agrícola y rural?

U.S. DEPARTMENT OF THE ARMY  
ENGINEERING CENTER  
COLUMBIA, SOUTH CAROLINA



