

IICA

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

**Serie: Resultados, Ponencias y Recomendaciones
de Eventos Técnicos, No. 320
ISSN-0253-4746
DOCUMENTO PROPLAN 38**



IICA

**MEMORIA DEL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA**

CA
RET-
0



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica, 1983

PROYECTO DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/A)

MEMORIA DEL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:

LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA.

7 - 10 Diciembre 1982

Santiago de los Caballeros, República Dominicana

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES

San José, Costa Rica, 1983.

11-1
SECRET
no 321

00001081

CONTENIDO

14 AGO 1968

Página

PRESENTACION

INTRODUCCION

I.	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	1
II.	PROGRAMA DEL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO	3
III.	DISCURSOS DE INAUGURACION Y BIENVENIDA AL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO	9
	A. Bienvenida y presentación del ISA	9
	B. Bienvenida y presentación del IICA	11
IV.	PONENCIAS PRESENTADAS EN EL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO	15
	A. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	17
	B. Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV/EIAP)	41
	C. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Proyecto en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. PROPLAN/A.	71
	D. Instituto Superior de Agricultura. Centro de Administra- ción para el Desarrollo Rural. (ISA/CADR).	111
V.	ASPECTOS RELEVANTES DE LA PRESENTACION Y ANALISIS DE LAS PONENCIAS EN EL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO.	139
	A. INCAE	139
	B. FGV/EIAP.....	145
	C. IICA-PROPLAN/A.	149
	D. ISA/CADR	155



PRESENTACION

El IICA es una institución de cooperación técnica que tiene una preocupación permanente por mejorar la calidad de su acción de apoyo a los países miembros que la solicitan. Por ello, como parte de su esfuerzo para mejorar su desempeño y capacidad, el Instituto busca desarrollar lazos de cooperación con organismos que trabajan en campos similares en sus países miembros.

Esto significa que el IICA, de acuerdo con las funciones establecidas por la Convención: a) apoyará a sus Estados Miembros en el desarrollo de una capacidad permanente y autosostenida de los organismos nacionales responsables del desarrollo agrícola y bienestar rural; b) servirá de instrumento multinacional a los países miembros en aquellas áreas que requieran acción conjunta de éstos; y, c) se constituirá en un foro e instrumento para el intercambio de ideas, experiencias y cooperación entre los países y organismos o entidades.

En tal sentido, el II Seminario de Intercambio es una de las actividades dirigidas a ese esfuerzo de cooperación que desarrolla el IICA por medio de la acción de PROPLAN. Esta acción forma parte del desarrollo y operación de una red de intercambio de experiencias con la cual se busca poner a disposición de los países miembros del IICA, información relevante en el área de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.

Se pretende que esta publicación sirva como material de consulta y reflexión en la tarea que les corresponde realizar a aquellos profesionales de los organismos nacionales e internacionales involucrados en la planificación y administración para el desarrollo rural, así como a representantes de la población rural.

INTRODUCCION

La presente publicación incluye las ponencias y resultados obtenidos del II Seminario de Intercambio sobre "Planificación y Administración para el Desarrollo Rural: la Capacitación como Elemento Esencial de la Cooperación Técnica", que se realizó como una actividad del Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A), el cual es financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W. K. Kellogg. Este evento fue realizado en Santiago de los Caballeros, República Dominicana, del 7 al 10 de diciembre de 1982.

El Seminario tuvo como propósito que las instituciones participantes analizaran, discutieran y confrontaran sus trabajos y resultados, así como los enfoques en que se sustentan, con el objeto de enriquecer las diferentes perspectivas y aunar esfuerzos en su contribución a los procesos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Participaron; la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV/EIAP) de Brasil, el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Nicaragua, el Instituto Superior Agropecuario (ISA) de República Dominicana, el Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA/PROPLAN) y la Oficina IICA en República Dominicana.

La ponencia presentada por cada Institución, expone los aspectos conceptuales y metodológicos que caracterizan su enfoque conceptual, sus características y experiencias de capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica y sus perspectivas de cooperación institucional en el campo de la capacitación.

Este documento se ha organizado en seis secciones. La primera expone los nombres de las instituciones y funcionarios que participaron en el Seminario. La segunda describe en forma general el programa de trabajo. La tercera da a conocer el texto de los discursos de bienvenida y presentación. La cuarta muestra el texto de las ponencias presentadas por cada institución.

La quinta expone en resumen aquellos aspectos relevantes que surgieron de la exposición de cada ponencia así como de la discusión que la precedió.

La organización del material presentado en este documento estuvo a cargo de Enrique Monge Q.

Finalmente, corresponde un especial reconocimiento en el trabajo de preparación de este documento a la valiosa labor de las secretarías del Instituto Superior de Agricultura y de la Oficina del IICA en República Dominicana, así como de PROPLAN en la Oficina Central del Instituto.

I. INSTITUCIONES PARTICIPANTES



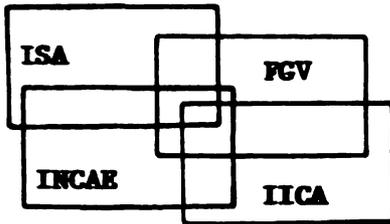
FUNDACION GETULIO VARGAS

ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA. FGV/EIAP, BRASIL.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS (INCAE),
NICARAGUA.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
PROYECTO DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO
RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE -PROPLAN/A-

INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA,
CENTRO DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO RURAL (ISA/CADR),
REPUBLICA DOMINICANA.



II SEMINARIO DE INTERCAMBIO

LISTA DE PARTICIPANTES

PERSONA	INSTITUCION
Barea S., Francisco	IICA/PROPLAN, Colombia
Bejarano A., Alfonso	IICA/PROPLAN, Colombia
Cáceres F., Ricardo	IICA/PROPLAN, Sede Central
Carrasco, Domingo	ISA, República Dominicana
De las Casas, P. Lizardo	IICA/PROPLAN, Jefe
Del Risco, Fernando	IICA/PROPLAN, Sede Central
Fonck, Carlos	IICA/PROPLAN, República Dominicana
Guimaraes, Athyr	FGV/EIAP, Brasil, Director
Ickis, John C.	INCAE, Nicaragua, Director Académico.
Johnson, Bradley	ISA, República Dominicana
Monge, Enrique A.	IICA/PROPLAN, Sede Central
Parisi, José Luis	IICA/PROPLAN, Sede Central, Consultor.
Pérez Cuevas, Luis	ISA/República Dominicana
Pérez Luna, Agapito	IICA/PROPLAN, República Dominicana
Polo M., Enrique	IICA/PROPLAN, Colombia
Reyna T., Cristian	ISA, República Dominicana
Rivas, Carlos	ISA, República Dominicana
Schipull, Norman	ISA, República Dominicana
Stagno, Horacio	IICA/PROPLAN
Tenorio, Fernando G.	FGV/EIAP, Brasil
Secretaria: Hernández de Román, Doris	ISA/República Dominicana

II. PROGRAMA DEL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO.

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:

LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA

PROPOSITO

Contribuir a la integración y desarrollo de enfoques conceptuales y metodológicos apropiados a las necesidades de los países de la región relativos a la capacitación en el ámbito de la cooperación técnica, en el área de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.

OBJETIVOS DEL EVENTO

Confrontar, analizar e intercambiar enfoques y experiencias sobre capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica en el área de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural. Asimismo, fortalecer vínculos interinstitucionales con el mismo fin y en función del propósito ya enunciado.

ORGANIZACION Y COORDINACION

IICA-PROPLAN

OFICINA DEL IICA EN REPUBLICA DOMINICANA

Este Seminario se realizó como una actividad del Proyecto PROPLAN/A, el cual es financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W. K. KELLOGG.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

OBJETIVO	HORARIO	ACTIVIDAD
<u>Martes 7 de dic.</u>		
-Inauguración y bienvenida	9:00 am.	-Palabras del Director del ISA.
-Saludo y motivación al Tema	9:15 am.	-Palabras del Director de la oficina del IICA en República Dominicana.
-Presentación de los participantes.	9:30 am.	-Presentación individual.
	10:00 am.	Receso
-Informar sobre el contenido de los diferentes documentos	10:40 am	-Distribución de documentos presentados por los participantes y lectura individual.
	1 ^a sesión de trabajo.	
-Analizar el enfoque del INCAE/Nicaragua sobre capacitación dentro de la Cooperación Técnica en relación a Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.	1:30 pm.	-Exposición y análisis de la ponencia del INCAE/Nicaragua.
	3:30 pm.	Receso
	3:45 pm.	-Discusión sobre el enfoque presentado por INCAE.
<u>Miércoles 8 de dic.</u>		
-Analizar el enfoque de la Fundación Getulio Vargas/EIAP/Brasil sobre capacitación dentro de la Cooperación Técnica en relación a Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.	8:00 am.	-Exposición y análisis de la ponencia de la Fundación Getulio Vargas/Brasil.
	10:00 am.	Receso.
	10:15 am.	-Discusión sobre el enfoque presentado por la Fundación Getulio Vargas.

OBJETIVO	HORARIO	ACTIVIDAD
-Analizar el enfoque de IICA PROPLAN sobre Capacitación dentro de la Cooperación Técnica en relación a Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.	1:30 pm.	-Exposición y análisis de la ponencia de IICA/PROPLAN.
	3:30 pm.	Receso.
	4:30 pm.	-Discusión sobre el enfoque presentado por IICA/PROPLAN
<u>Jueves 9 de dic.</u>		
-Analizar el enfoque del ISA/ República Dominicana sobre Capacitación dentro de la Cooperación Técnica en relación a Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.	8:00 am.	-Exposición y análisis de la ponencia del ISA/República Dominicana.
	10:00 am.	Receso
	10:15 am	-Discusión sobre el enfoque presentado por ISA/República Dominicana.
-Confrontar, analizar e intercambiar enfoques y experiencias sobre capacitación como elemento esencial de la Cooperación Técnica.	2:00 pm.	-Trabajo en grupos.
<u>Viernes 10 de dic.</u>		
-Confrontar, analizar e intercambiar enfoques y experiencias sobre capacitación como elemento esencial de la Cooperación Técnica,	8:00 am.	-Síntesis, resultados y conclusiones. Sesión Plenaria.
	10:30 am.	-Clausura del Seminario

RESPONSABILIDADES PARA LA CONDUCCION
DE LAS SESIONES DE TRABAJO

SESION/EXPOSICION Institución	MODERADOR	SECRETARIO	EXPOSITOR
INCAE	L. Pérez	E. Polo	John Ickis
FGV	C. Fonck	A. Bejarano	A. Guimaraes
IICA	A. Guimaraes	R. Cáceres	P. L. de las Casas
ISA	John Ickis	A. Pérez Luna	L. Pérez
Plenaria	F. Barea	J. L. Parisí	



III, DISCURSOS DE INAUGURACION Y BIENVENIDA AL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO.

A. Bienvenida y presentación del Dr. Norberto Quesada,
Director del ISA.

El propósito de esta breve intervención será el de dar a ustedes la bienvenida al Instituto Superior de Agricultura (ISA), una Escuela Agrícola que se siente hoy muy honrada de tenerlos a ustedes celebrando esta reunión.

El propósito de la reunión, que es el de hablar sobre administración y planificación del desarrollo rural, está muy cerca de nuestro interés más permanente: contribuir al desarrollo rural, capacitando personal a muchos niveles. En esta Escuela, precisamente, tenemos un Departamento de Agroempresas donde los estudiantes aprenden habilidades administrativas y contamos también con un Centro de Administración para el Desarrollo Rural que se dedica exclusivamente a preparar material de enseñanza, a organizar seminarios, cursos cortos orientados a las diversas actividades que tienen que ver con el desarrollo del campo en la República Dominicana. En ese sentido, trabajamos de cerca con la Secretaría de Estado de Agricultura en nuestro país, trabajamos con otras instituciones como la Universidad Católica Madre Maestra y trabajamos con instituciones de fuera del país, como el IICA y como el INCAE. Así que a nosotros nos complace mucho que ustedes estén aquí y esperamos aprender de lo que se discuta en esta reunión.

Este edificio ha sido recién terminado y ésta es la primera actividad que aquí se realiza. Está en construcción al lado nuestro un edificio de oficinas que servirá de Sede precisamente a nuestro Centro de Administración para el Desarrollo Rural.

Haremos un esfuerzo para que este sitio sea de su agrado y que sus reflexiones discurran con la mayor agilidad y claridad.

Siéntase con la libertad de expresarnos cualquier cosa que podamos hacer para que su permanencia de cuatro días en el ISA sea lo más placentera posible.

Muchas gracias.

B. Bienvenida y presentación del Dr. Héctor Morales,
Director de la Oficina del IICA en República Dominicana.

Ante todo deseo agradecer y felicitar al Dr. Norberto Quesada por este magnífico local, realmente excepcional. En República Dominicana ya nos estaba haciendo falta un lugar donde podamos retirarnos para pensar un poco y conversar sobre estos asuntos tan importantes como el desarrollo rural, aspectos de planificación y otros que hacen a nuestra profesión.

También deseo agradecer la presencia de los colegas de la Fundación Getulio Vargas y al colega de INCAE, y por supuesto a los compañeros del ISA y del IICA que nos acompañan en esta reunión.

Como decía hace un momento el Dr. Quesada, el propósito de esta reunión es el de contribuir a la integración y desarrollo de enfoques conceptuales y metodológicos apropiados a las necesidades de los países en la región, relativos a la capacitación dentro del ámbito de la cooperación técnica, en el área de planificación y administración para el desarrollo rural. En este evento esperamos confrontar, analizar e intercambiar distintos enfoques y experiencias sobre la capacitación como un elemento esencial en la cooperación técnica en las áreas de planificación y administración para el desarrollo rural. Asimismo, por supuesto esperamos de este evento salir fortalecidos en cuanto a los vínculos interinstitucionales para cumplir con el mandato que nos han impuesto nuestra Junta Directiva o los países miembros.

Este evento ha sido organizado por el Proyecto PROPLAN del IICA en colaboración con el ISA, INCAE, la Fundación Getulio Vargas y los colegas de los distintos proyectos que trabajan en el área de planificación en el Instituto.

Es importante destacar que este momento reviste una especial importancia desde el punto de vista de la Oficina del IICA en República Dominicana. Nos encontramos en estos momentos revisando todos nuestros proyectos: a raíz de los cambios que se han originado en el Instituto con el paso del mando del Dr. José E. Araujo al Dr. Francisco Morillo Andrade se ha requerido dar una nueva perspectiva a la acción del Instituto, para lo cual se ha iniciado un proceso que se ha dado en llamar el proceso de "concertación" con los países: tratar de acercar la acción del Instituto lo más posibles los intereses manifestados por los distintos gobiernos para atender sus necesidades específicas en el campo del desarrollo rural. Para tales propósitos, en la Oficina de República Dominicana estamos haciendo un esfuerzo, en consulta con las autoridades del sector, para lograr definir cuál será el plan de trabajo que el IICA realizará en este país.

Precisamente, una de las áreas que surge como prioridad de este proyecto de concertación es el área que hemos identificado como la definición de una estrategia para el desarrollo rural.

Como parte medular de esa estrategia, hemos tratado de reorientar o utilizar las orientaciones que hemos logrado definir en función del proyecto que realizamos con aportes de PROPLAN, fundamentalmente aportes técnicos y financieros y del Fondo Simón Bolívar en el país. Hemos tenido una experiencia diría yo bastante interesante en dos áreas específicas, y a raíz de una cierta crisis -por qué no decirlo- en el sector agropecuario en este

momento, se ha tratado de atender una solicitud que casi calificamos de extrema urgencia, para poder concebir nuevamente o tratar de reorientar las labores de planificación dentro del sector. Digo de crisis porque, a raíz del cambio de gobierno en este país, se originó una especie de vacío de poder dentro del sector que ha dejado a los organismos del Estado un poco huérfanos de orientación coherente, y cada uno de los organismos ha tomado el rumbo de cumplir con sus propios objetivos específicos, dejando de lado un poco la concepción del sector público agrícola como un todo. Es así, que el IICA en estos momentos ha decidido acudir a trabajar con la gente del sector y teniendo en mente la idea de definir junto con ellos este nuevo enfoque para el desarrollo rural. Y estoy seguro de que al Centro del Desarrollo Rural del ISA, a INCAE y a otros organismos, les podrá corresponder un rol de suma importancia en la atención de los problemas que se van a enfrentar.

También como parte de este proceso de concertación, hemos comenzado a reorientar todos nuestros proyectos, que puntualmente estaban apuntando hacia una estrategia de desarrollo rural, y hemos tratado de definirlos en función de alguna idea central.

Hay proyectos en los cuales hemos venido colaborando con la mujer campesina, proyectos para reestructurar los mercados a nivel rural -el famoso centro de servicio rural e integral- etc. Todos los hemos tratado a la luz del esquema que nos proporciona PROPLAN. Se trata de enfocarlos en una sola estrategia con la cual se pueda decir al Gobierno: "Señores, éste tal vez podría ser un modelo que podría ser factible para República Dominicana". De ahí la importancia que tiene este Seminario.

En este Seminario realmente la Oficina de República Dominicana -un poco egoístamente lo estamos haciendo- espera dialogar sobre lo que se ha hecho, sobre lo que esperamos hacer en el futuro, porque

hemos estado siempre planteando todas nuestras actividades en función de los lineamientos que hemos discutido con el Grupo Central de PROPLAN.

Al mismo tiempo, también estamos planteando mantener algunos proyectos de apoyo para el mejoramiento de los servicios del sector público agrícola, en áreas que también son de interés para el Gobierno, como la de recursos naturales, el desarrollo ganadero, etc.

Quería dar estos elementos de análisis para justificar nuestro gran interés por este seminario, al mismo tiempo que ofrecerles toda nuestra colaboración para que desde el punto de vista logístico, en lo que compete al IICA, esto pueda ser continuado y llevado a feliz término. Agradezco esta oportunidad que me han dado para saludarles, y dejamos inaugurado este Seminario.

Muchas gracias.

IV. PONENCIAS PRESENTADAS EN EL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO.

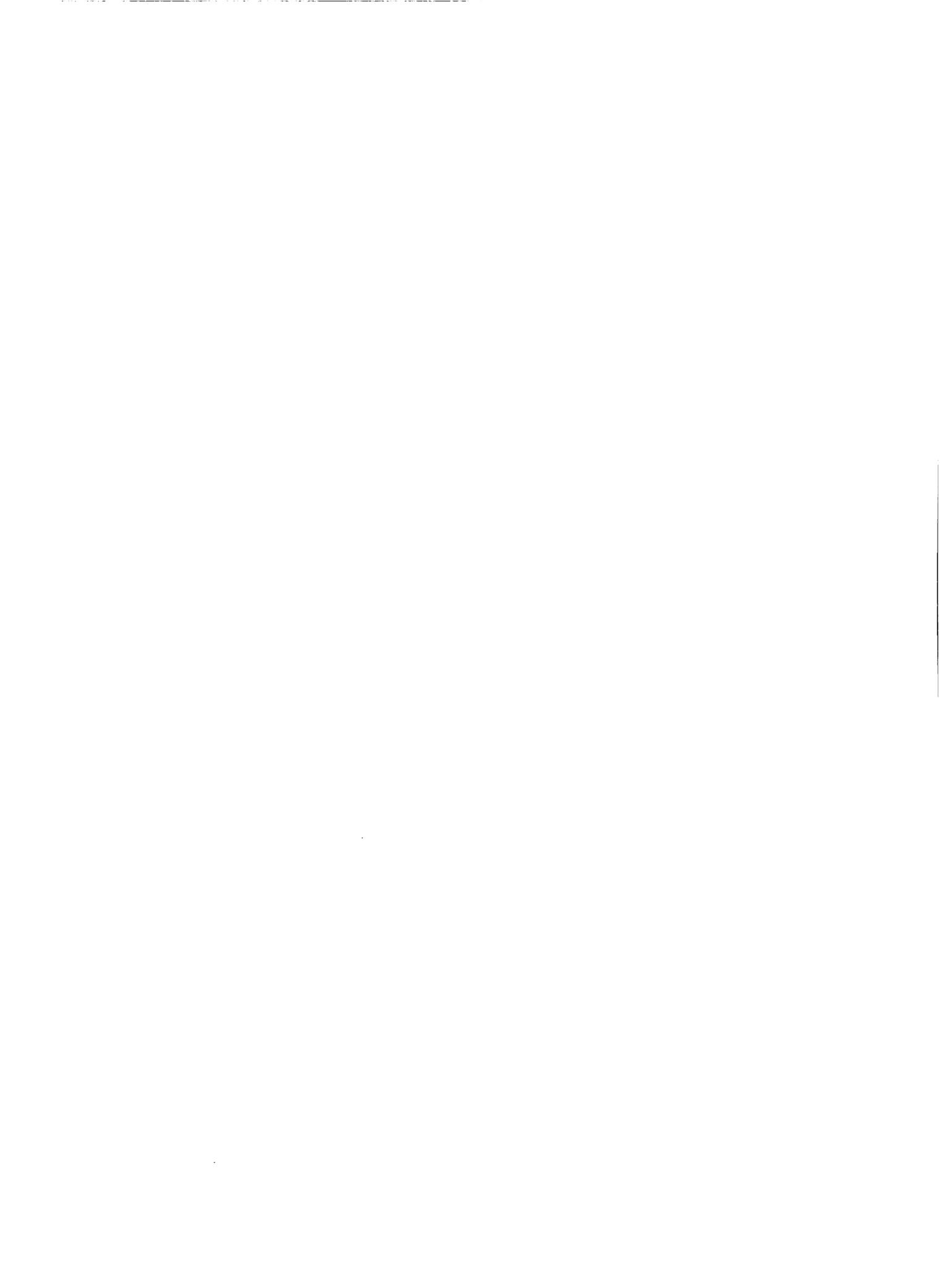
A. PONENCIA PRESENTADA POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS (INCAE)



"PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA DEL INCAE".

CONTENIDO

	Página
1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	21
2. MARCO CONCEPTUAL DE LA COOPERACION TECNICA	26
3. METODOLOGIAS DE CAPACITACION	28
4. EXPERIENCIAS DE CAPACITACION	32
5. PERSPECTIVAS DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL	37



1. Antecedentes Institucionales.

El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) es una institución multinacional privada de enseñanza superior, sin ánimo de lucro, dedicada al estudio, la investigación y la asesoría en el campo de la administración. Sus principales programas incluyen el Programa de Alta Gerencia, realizado en Centroamérica, el Caribe y la Región Andina con 774 egresados entre 1964 y 1982; y el Programa de Master en Administración de Empresas con 1.595 egresados entre 1969 y 1982. Además, ofrece una variedad de programas ejecutivos y especiales en diversas áreas, incluyendo la Administración del Desarrollo Rural.

El INCAE se gobierna bajo la dirección superior de un Consejo Directivo, integrado por nueve directores, uno por cada uno de los seis países del istmo centroamericano más un Presidente, el Rector ex officio y otro miembro sin restricción geográfica. Los Directores de cada país son, a la vez, presidentes de sus respectivos Comités Nacionales, elegidos por grupos de Asociados de INCAE (egresados, contribuyentes y amigos) en los distintos países. Además de los Directores, hay una Junta Consultiva integrada por eminentes educadores, hombres de negocios, estadistas y funcionarios públicos que se han distinguido por su dedicación al desarrollo y cooperación internacional.

La fundación del INCAE fue consecuencia de la Conferencia de Presidentes de Centroamérica, Estados Unidos y Panamá, celebrada en San José de Costa Rica en 1963. A su regreso de dicha conferencia el Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, escribió al Decano George P. Baker de la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard, expresándole la preocupación suya y de los presidentes centroamericanos sobre la necesidad de acelerar el desarrollo de los recursos humanos en esta área, con el objeto de recabar la participación de Harvard en un programa tendiente a fortalecer la administración de empresas como un paso decisivo hacia la integración.

Después de verificar, mediante las observaciones de una misión de investigación, integrada por varios profesores, la factibilidad y conveniencia de establecer el proyectado centro de estudios en Centroamérica y de comprobar la

disposición de la comunidad empresarial a sostener una institución de esta naturaleza, la Escuela de Negocios de Harvard se comprometió a prestar asistencia técnica y personal docente a la nueva institución en su etapa formativa. La Agencia para el Desarrollo Internacional acordó, a su vez, proveer respaldo financiero para iniciar el proyecto.

La acción de Harvard se dirigió en primer término a seleccionar y preparar el personal docente y administrativo de la nueva institución, a producir una cantidad considerable de material didáctico autóctono y a promover en el ambiente local una concepción moderna de la administración de empresas mediante la realización de los primeros programas de alta gerencia. Cumplidos en gran parte los anteriores objetivos mediante un esfuerzo sostenido de formación de personal docente, de recolección de casos y perfeccionamiento y motivación de los altos estratos gerenciales de la región, se procedió al establecimiento de un programa formal de estudios conducente al grado de Máster en Administración de Empresas en 1967, en el nuevo campus en Nicaragua.

Desde su fundación, INCAE ha sido concebido como un medio para promover el desarrollo económico y social de la región que está llamado a servir. Para cumplir esta misión, se han fijado cuatro objetivos primordiales:

- a. Contribuir al rápido desarrollo de un número apreciable de gerentes socialmente conscientes y altamente capacitados a fin de proporcionar un liderazgo innovador, responsable y eficaz para las instituciones tanto del sector público como privado en Centroamérica y otros países de América Latina que ofrecen oportunidades significativas de rápido desarrollo económico y cambio social.
- b. Crear un mayor sentido de propósito común entre los dirigentes de los sectores público y privado, y un mayor entendimiento del mecanismo necesario para manejar la interfaz entre gobierno y sector privado, a fin de acrecentar al máximo el bienestar económico y social dentro del marco de sociedades libres.

- c. Hacer un aporte de impacto para mejorar las destrezas y capacidades administrativas en áreas seleccionadas de importancia particular para el desarrollo socioeconómico de la región a través de programas especiales en los que se incluyen intervenciones múltiples y diversos medios de ejecución.

- d. Hacer un aporte apreciable al perfeccionamiento de la calidad de la educación administrativa y gerencial en América Latina mediante esfuerzos conjuntos que puedan traducirse en la creación de un sistema, firme y estrechamente relacionado, de escuelas de negocios del más alto nivel en toda Latinoamérica.

En el logro de estos objetivos, el INCAE se ha guiado por cinco políticas o principios fundamentales: la excelencia académica, con normas de calidad plenamente equivalentes a las más destacadas escuelas de negocios del mundo; el aporte al desarrollo a través de sus programas de enseñanza e investigación; la multinacionalidad en todos los aspectos incluyendo la composición de sus cuerpos directivos, su facultad, su administración, su estudiantado y sus fuentes de respaldo financiero; la ventaja institucional, por la cual el Instituto concentra sus esfuerzos en aquellas áreas de su capacidad distintiva; y el impacto en el comportamiento, ya que el Instituto cree que el resultado más importante de toda experiencia educativa no es la idea teórica captada por el estudiante o los datos que entran en su memoria, sino el cambio de su comportamiento como consecuencia del esfuerzo analítico y la dinámica del intercambio.

Inicialmente, INCAE dirigió su atención casi exclusivamente al adiestramiento de gerentes del sector privado mediante los programas "tradicionales" de Alta Gerencia, Maestría y seminarios ejecutivos de corta duración. Se percató, sin embargo, que estos programas generales para gerentes privados no eran capaces de responder directamente y a muy corto plazo a ciertos problemas críticos de desarrollo de la región, cuya solución exigía la participación del sector público y requeriría un esfuerzo de investigación y desarrollo de material especial. Para responder a estos problemas y necesidades del desarrollo, se crearon "programas especiales" en áreas de alta prioridad:

1) Gerencia Agrindustrial. Durante 1970-73 INCAE participó con Harvard en un proyecto de investigación con el fin de detectar oportunidades para la exportación de productos agrícolas no tradicionales. Como resultado de este proyecto se identificaron los obstáculos críticos a la integración de los pequeños agricultores a los sistemas agrindustriales internacionales, y se señaló la necesidad de crear mecanismos de coordinación como cooperativas de productores y arreglos contractuales de largo plazo para reducir el riesgo o transferir este riesgo a otra parte del sistema. Más importante aún, se desarrolló un marco analítico y una colección de casos reales que formaron la base conceptual de un nuevo "Programa de Agrindustria" que incluía el ofrecimiento de cursos sobre la materia en la Maestría y el PAG, y que tenía la capacidad de montar seminarios y eventos ajustados a las necesidades de los gerentes de agrindustrias y los funcionarios de organismos de apoyo a la agrindustria, tanto del sector público como privado.

2) Gestión Pública. Durante 1972-74 INCAE realizó investigaciones sobre los embotellamientos administrativos en los programas nacionales de planificación familiar en tres países centroamericanos como parte de un esfuerzo, financiado por la Fundación Ford, de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida familiar, sobre todo en las áreas rurales. La investigación reveló que no se podía aislar estos programas de los programas de salud preventiva en general, y cualquiera acción tendiente a mejorar su administración tendría que tomar en cuenta todo el sistema. Como consecuencia, INCAE amplió el enfoque de sus investigaciones y adiestramiento y, en 1975-76, inició un "Programa de Gestión Pública" del cual la administración de salud y población sólo era una parte.

3) Banca de Desarrollo. Durante 1973-76 INCAE llevó a cabo actividades de investigación y escritura de casos bajo un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, uno de cuyos enfoques era el diseño de estrategias para la prestación de servicios de crédito rural a través de los bancos, las fundaciones de desarrollo y las federaciones de cooperativas. Además de un nuevo marco conceptual alrededor del enfoque estratégico, este proyecto proporcionó a la facultad de INCAE, valiosa experiencia en la aplicación de metodologías de investigación activa. Así como los otros proyectos de investigación, se convirtió en un "programa especial" con una concentración

académica en la Maestría y una capacidad de ofrecer servicios de investigación, adiestramiento y asesoría a la banca de desarrollo.

4) Desarrollo Rural. El tema de "desarrollo rural" estaba estrechamente relacionado con muchas de las investigaciones que se estaban adelantando en gerencia agrindustrial, gestión pública y la banca de desarrollo. No fue hasta 1974, sin embargo, que se inició un proyecto directamente enfocado hacia la administración de los procesos de desarrollo social en la comunidad. Este proyecto, desarrollado en Honduras con la cooperación de las Naciones Unidas y el apoyo financiero de la AID, examinó el uso de las técnicas de motivación para el logro, como instrumento para la ejecución y control de proyectos en el campo de la nutrición. Con esta experiencia previa INCAE emprendió un proyecto de investigación y adiestramiento de mayor alcance en 1976-78, abarcando las instituciones y programas de desarrollo rural en los cinco países centroamericanos y financiado por la Oficina Regional de Programas Centroamericanos (ROCAP). Fue en este proyecto que se desarrollaron los marcos conceptuales y los conceptos que se continúan utilizando en la cooperación técnica para el desarrollo rural, sobre los cuales se presentan mayores detalles en la próxima sección.

En la década de los 80 los "Programa Especiales" de INCAE -Agrindustria, Gestión Pública, Banca de Desarrollo y Desarrollo Rural- han asumido mayor importancia, debido principalmente a los graves problemas que enfrenta la región centroamericana y el fracaso de los modelos "tradicionales", como el desarrollo industrial y la sustitución de importaciones, de mejorar las condiciones de vida de la gran mayoría de centroamericanos. INCAE ha intensificado sus investigaciones sobre la administración del desarrollo social con el apoyo financiero del IDRC (Canadá) y participa activamente con otros institutos de administración del Tercer Mundo en el "Management Institutes Working Group on Social Development" que se reunirá nuevamente en Ahmedabad, India en enero de 1984. Además, está iniciando un nuevo proyecto sobre la "Gerencia de Cooperativas", que tendrá una estrecha relación con las actividades del Instituto en el campo del desarrollo rural.

2. Marco Conceptual de la Cooperación Técnica.

Las actividades de cooperación técnica que realiza el INCAE con personas y organismos relacionados al desarrollo rural, están enmarcadas dentro de las políticas generales del Instituto: el mantenimiento de la excelencia académica, el aporte al desarrollo, la multinacionalidad, el enfoque de los esfuerzos en áreas de ventaja institucional y la búsqueda del impacto en el comportamiento. Obviamente si se está trabajando con uno o varios organismos en un país determinado, la multinacionalidad se da entre los instructores y entre las experiencias que se analizan en la clase, y no en la composición de los participantes.

Además del marco de estas políticas generales, el enfoque conceptual de la cooperación técnica en el área de desarrollo rural es producto de los hallazgos de las investigaciones que se han venido realizando desde 1970. En docenas de casos de estudio, por ejemplo, se ha encontrado que los "gerentes" del desarrollo rural, no obstante su nivel en la organización, comparten un ambiente de trabajo muy similar -un ambiente de exigencias o demandas en conflicto, de la ambigüedad organizacional y de un alto grado de incertidumbre. Estas características ambientales pueden encontrarse en organizaciones voluntarias, federaciones de cooperativas o ministerios grandes y burocratizados. Son consecuencias de los múltiples objetivos que persiguen los programas de desarrollo rural; de la naturaleza interactiva de su relación con los grupos de clientes o beneficiarios; y de las interdependencias con otros organismos que operan en el mismo campo con objetivos similares o complementarios.

La administración, en términos ideales, es un proceso racional de planificación, organización, ejecución y control, y los programas de capacitación tradicional se apuntan hacia la formación de conocimientos y habilidades en estas áreas. Sin embargo, para los gerentes de desarrollo rural la "planificación" es algo que se hace en otra oficina y su tarea más bien se concentra en la interpretación de planes y políticas que muchas veces son nebulosos. Asimismo, los gerentes de desarrollo rural normalmente carecen de la autoridad para poder reestructurar sus organizaciones y tienen que adaptar las estructuras

existentes a las exigencias de nuevos programas. Para el gerente del desarrollo rural, la "ejecución" significa la negociación entre múltiples grupos externos que no se pueden controlar, desde asociaciones campesinas hasta cámaras de diputados. Además, los gerentes de desarrollo rural no disponen de las fuentes confiables de información para el monitoreo y tienen poca posibilidad de poder controlar sus programas.

Estas limitaciones tienen implicaciones importantes para la administración efectiva de los programas de desarrollo rural. Primero, implica que el gerente de desarrollo rural debe ser muy creativo en el diseño y sobre todo en el manejo de los mecanismos operativos o incentivos organizacionales (políticas de traslado, ascenso, recompensa, etc.) a su disposición. Se requiere un conocimiento íntimo de los procedimientos burocráticos, más un compromiso a los objetivos del programa y suficiente flexibilidad para asegurar de que los procedimientos no se inviertan en obstáculos al logro de estos objetivos. Tiene que conocer la red de personas en la organización, sus interrelaciones tanto informales como formales, y debe utilizar sus conocimientos y buscar sus opiniones. Estos son atributos de un buen gerente en cualquiera organización, pero son especialmente importantes en el contexto organizacional del desarrollo rural, en que puede haber muchas limitaciones sobre el uso de la autoridad formal.

Segundo, implica que el gerente de desarrollo rural debe manejar y conducir eficazmente las interrelaciones entre múltiples instituciones que proporcionan recursos e información, toman decisiones o imponen regulaciones y controles que afectan el trabajo de su propio ministerio o agencia. El gerente eficaz debe tener la capacidad de diseñar los mecanismos de coordinación que aseguran que los esfuerzos de la red interinstitucional se dirigen hacia el logro de los objetivos del desarrollo rural.

Tercero, las investigaciones de INCAE indican que si no se presta una atención directa y consciente al concepto de la participación comunitaria en forma continua, hay una tendencia de excluir este concepto del diseño de los programas de desarrollo rural. La implicación es que el gerente de desarrollo rural tiene que conocer y entender el ambiente comunitario en que se ejecutan

los programas, y debe tener la capacidad de diseñar y efectuar las intervenciones sociales apropiadas.

Mientras cada uno de estos requerimientos -capacidad en el manejo de incentivos organizacionales, habilidad en la conducción de los esfuerzos inter-institucionales y la obtención de la participación comunitaria- exige cierta base de conocimientos, la mayor necesidad es en el desarrollo de destrezas analíticas y administrativas, y en el fortalecimiento de actitudes positivas hacia la toma de riesgos y hacia el cambio. El "método de casos", metodología didáctica tradicionalmente utilizada por el INCAE y explicada en detalle en la próxima sección, responde a esta necesidad de desarrollar destrezas y ha sido seleccionado como el principal instrumento de enseñanza en los programas de capacitación en la gerencia del desarrollo rural.

3. Metodologías de Capacitación.

Las metodologías de capacitación que se utilizan en los distintos programas que ofrece el INCAE, incluyendo los programas de desarrollo rural, tienen la característica común de haber sido diseñados para enfrentar al participante en situaciones reales que requieren la toma de acción gerencial. A este fin se emplea una variedad de métodos y técnicas que incluye ejercicios de simulación, representación de papeles, juegos gerenciales, disertaciones, trabajos de investigación y, sobre todo, discusión y análisis de casos, mencionado en la sección anterior.

Un "caso" para nosotros es una descripción objetiva de una situación administrativa real, que contiene suficiente información sobre la situación para permitir el análisis de distintas alternativas y la toma de una o más decisiones. A diferencia de los ejercicios, no hay una sola solución "correcta"; la calidad de las soluciones aportadas es función del uso de la evidencia del caso, en combinación con los supuestos e inferencias. El caso no es un mero ejemplo para ilustrar algún concepto o técnica. Al contrario, como resultado de una investigación clínica de una situación real, el caso puede

contribuir al desarrollo de nuevos conceptos.*

El método de casos es una metodología por el cual se logran objetivos de aprendizaje mediante la preparación, análisis y discusión de una secuencia de casos, bajo la dirección de un instructor experimentado. Es importante clarificar los pasos esenciales del método porque hay escuelas de administración que utilizan casos pero no usan el método de casos. El primer paso es la preparación individual del caso, en que cada participante hace su propio análisis y llega a sus propias conclusiones y recomendaciones concretas. Luego se reúne con otros estudiantes en pequeños grupos para compartir su análisis, completándose recíprocamente y agudizando sus ideas en el debate, fortaleciendo o modificando sus conclusiones originales para llegar a una decisión que está preparado a defender. Posteriormente, en la sesión plenaria, guiados por las preguntas del instructor, los participantes sopesan los factores, sondan las cuestiones subyacentes, comparan las ventajas y desventajas de diferentes medidas y deciden sobre un plan de acción a la luz de los objetivos perseguidos y las alternativas abiertas.

El método de casos no funciona bien en un ambiente de poca dedicación, donde los participantes estudian a tiempo parcial, o donde los participantes tienen poca experiencia ejecutiva. El horario que se sigue en los programas de INCAE comienza a las 8 a. m. con la primera sesión plenaria y termina a las 11 o 12 pm. con la última sesión de grupos. Los participantes son seleccionados por su experiencia y se trata de organizar los pequeños grupos para que haya un máximo intercambio entre personas de distintas disciplinas y diversas experiencias.

* Los ejemplos de conceptos desarrollados mediante la investigación de casos son abundantes: los conceptos de "diferenciación e integración" en el campo organizacional surgieron del análisis de casos sobre las industrias de envases plásticos (P. Laurence y J. Lorsch, Organization and Environment, 1967); el concepto de estrategia se basó en el estudio de numerosos casos de política empresarial (E. Learned et.al., Business Policy: Text and Cases, 1965) y los procesos de asignación de recursos dentro de la organización compleja fueron modelados mediante una serie de casos (J. Bower, Managing the Resource Allocation Process, 1970)

Además de la dedicación a tiempo completo, el horario intensivo y la cuidadosa selección de los participantes, un requisito fundamental para el éxito del método de casos es la preparación, empeño y habilidad del instructor. Algunos pensarán que el trabajo del instructor se facilita porque tienen acceso a "la solución" del caso, y es cierto que algunos textos de casos están acompañados por guías para el instructor. Pero estas guías no constituyen soluciones, sólo indican cuáles son las cuestiones principales y qué tipo de análisis es apropiado. Con pocas excepciones, no existen guías de enseñanza para los casos de desarrollo rural preparados en INCAE.

La preparación del instructor, por consiguiente, no comienza con la memorización de una guía sino con el análisis a fondo de los datos del caso en relación a sus objetivos de aprendizaje. (Para un nuevo caso, este proceso preparativo tomará hasta doce o quince horas y aún para casos ya conocidos, el instructor necesitará por lo menos tres o cuatro horas para familiarizarse nuevamente con todos los datos y planea su estrategia en la clase). Con relación a objetivos, el instructor debe preguntarse, ¿qué es lo que él quiere que los participantes lleven de la sesión?. Objetivos típicos podrían ser "desarrollar la habilidad de identificar requerimientos organizacionales para el desarrollo rural integral" o "fortalecer destrezas interpersonales en la resolución de conflictos entre grupos de extensionistas.

Una vez habiendo elaborado una lista de sus objetivos de aprendizaje, el instructor comienza a organizar el tiempo total de la sesión plenaria (normalmente hora y media) en bloques de tiempo más cortos, alrededor de ciertas cuestiones clave relacionadas a estos objetivos. Una estructura de tiempo típica, usada recientemente con un caso sobre un conflicto entre extensionistas y trabajadores sociales en la oficina regional de un ministerio de agricultura, se presenta a continuación:

<u>Pregunta Clave</u>	<u>Propósito</u>	<u>Modo de discusión</u>	<u>Tiempo</u>
-¿Qué debe hacer el Señor Méndez? (Director Regional)	Sacar alternativas básicas.	Debate intenso	10 mins.

<u>Pregunta Clave</u>	<u>Propósito</u>	<u>Modo de discusión</u>	<u>Tiempo</u>
-¿Por qué están tan molestos los trabajadores sociales?	Trazar relaciones causales.	Analítico	15 min.
-¿Por qué hay trabajadores sociales en un Ministerio de Agricultura?	Diseñar el plan de acción.	Conceptualización	20 min.
-¿Cuál es su recomendación al Sr. Méndez?	Diseñar plan de acción.	Debate intenso, representación de papeles.	20 min.
-¿Cómo se puede evitar este tipo de problema en el futuro?	Diseñar mecanismos operativos.	Resolución	15 min.

Se puede observar que la cuarta pregunta es muy similar a la primera, pero tiene un propósito distinto. Mientras la pregunta de arranque se hace con el objeto de plantear distintos puntos de vista y generar controversia desde el principio, la pregunta sobre recomendaciones debe producir análisis más profundo e ideas mucho más específicas, hasta un plan secuencial de acción para el tomador de decisiones en el caso.

Con el tiempo así organizado alrededor de cuestiones clave, el instructor puede planear en detalle la dinámica interactiva, considernado todos los argumentos que podrán surgir y familiarizándose con los datos a favor y en contra de cada argumento. No obstante el tiempo que dedica el instructor a este paso, siempre surgirán argumentos o ideas nuevas y no previstas por él, los cuales hacen la discusión más interesante y contribuyen a un análisis más completo. El aprendizaje por el método de casos no es de una sola vía; los instructores de INCAE han logrado una mayor comprensión del proceso gerencial en los programas de desarrollo rural gracias a los aportes de los participantes.

El instructor debe dedicar suficiente tiempo en su preparación a los detalles como el uso de la pizarra. La buena distribución de los conceptos y datos sobre la pizarra puede reforzar la aplicación de ciertos marcos analíticos y facilitar la tarea de resumir ciertos puntos e interrelaciones clave.

En el ejemplo del caso sobre la oficina regional, por ejemplo, se puede anotar las observaciones de participantes sobre la estrategia de desarrollo rural del Ministerio en el lado izquierdo de una pizarra y las observaciones sobre la estructura y procedimientos organizacionales en el lado derecho. Con este esquema se ilustra en forma muy gráfica, la incongruencia entre la estrategia "integral" y la estructura que permite poca integración entre los esfuerzos de los extensionistas y los trabajadores sociales. Esta incongruencia entre estrategia y estructura es una de las causas fundamentales de los problemas de ejecutoría en la oficina regional.

Entre los detalles que el instructor debe dominar es la dinámica de la clase y el pleno aprovechamiento de los conocimientos y las experiencias del grupo de participantes. Esto implica que el instructor no sólo tiene que familiarizarse con los datos del caso sino también con los antecedentes profesionales de cada una de las personas en la sala.

4. Experiencias de Capacitación.

Las primeras experiencias de INCAE en la capacitación para la gerencia del desarrollo rural eran seminarios de tres días, similares en su estructura a los seminarios ejecutivos que el Instituto ofrecía en toda la región, y estos seminarios cortos siguen siendo una actividad de impacto realizada con mucha frecuencia. Sin embargo, es importante señalar que la capacitación es sólo un elemento de la cooperación técnica ofrecida por el INCAE mediante sus Programas Especiales. Los proyectos de cooperación específicos normalmente comienzan con la realización de un diagnóstico usando enfoques sistemáticos, la identificación de problemas u obstáculos clave, y el desarrollo de una serie de casos alrededor de estos problemas. Durante todo este proceso investigativo, la facultad de INCAE mantiene estrecha comunicación con las personas e instituciones que forman parte del sistema del cliente. Sólo cuando se haya logrado una perspectiva común sobre la naturaleza de los problemas y un compromiso del cliente para la búsqueda de soluciones, se procede a la etapa de capacitación. A continuación examinaremos primero la experiencia de INCAE con estos seminarios de tres días, y luego examinaremos algunas actividades de capacitación de mayor duración.

Los seminarios de tres días normalmente comienza el miércoles por la tarde con la inscripción, cena (sin coctel), algunas formalidades breves, una sesión introductoria sobre el método de casos, la preparación individual de los dos primeros casos para el día siguiente, y reuniones de los grupos de estudio para discutir el caso para la primera sesión. El horario para el jueves e normalmente el siguiente:

- 8:00 - 9:30 Sesión Plenaria, Caso #1 (preparado y discutido en grupos la noche anterior)
- 9:30 -10:30 Grupos de Discusión, Caso #2 (preparado la noche anterior)
- 10:30 -12:00 Sesión Plenaria, Caso #2
- 12:00 -13:30 Almuerzo
- 13:30 -15:30 Preparación Individual, Caso #3
- 15:30 -16:30 Grupos de Discusión, Caso #3
- 16:30 -18:00 Sesión Plenaria, Caso #3
- 18:00 -19:30 Cena
- 19:30 -22:30 Preparación Individual, Casos #4 y #5
- 22:30 -23:30 Grupos de Discusión, Caso #4

Se repite el mismo horario el viernes y sábado por la mañana, y el seminario termina con la discusión en pleno del caso #8, un breve resumen, una evaluación por parte de los participantes y algunas formalidades de clausura.

El diseño de la secuencia de ocho sesiones, así como la planificación de una sola sesión detallada en la sección anterior, comienza con la identificación de objetivos específicos de aprendizaje y cambio. Esto requiere una comprensión de los problemas y cuestiones que enfrentan a los gerentes del desarrollo rural en su trabajo, una comprensión que se adquiere mediante el proceso del diagnóstico y la elaboración de material de casos. Como ejemplo, hace varios años la cuestión de "descentralización" era muy importante para los gerentes de desarrollo rural en Honduras, quienes estaban tratando de resolver problemas de la delegación de autoridad al nivel regional. Se trató en esa ocasión de seleccionar como instructores a los miembros de la Facultad quienes tenían mayor experiencia y conocimiento del tema y ellos a su vez

revisaron las investigaciones y los casos que se habían producido sobre descentralización. Además, se hizo una búsqueda de la literatura sobre descentralización y regionalización, aunque en nuestra experiencia estas búsquedas son poco productivas por la naturaleza muy teórica de los artículos que se encuentran. Posteriormente los instructores seleccionados se reunieron con otros miembros de la facultad involucrados en el desarrollo rural para discutir sus ideas preliminares sobre el diseño. Se trataron de integrar los diseños, pero como es normal era necesario realizar varias reuniones antes de que se lograra un diseño final. Estos diseños finales contienen una lista de los casos y notas técnicas, más una descripción de los temas, cuestiones y objetivos de cada sesión.

La experiencia con los seminarios de tres días como el de Honduras que se acaba de describir, ha sido positiva. Las evaluaciones generales de los instructores siempre están en las categorías de excelente o muy bueno, y la evaluación de los casos normalmente varía desde 8.4 a 9.7 en una escala de diez. De especial utilidad han sido las respuestas a preguntarse sobre "aspectos positivos y negativos" de los seminarios. Aunque siempre hay una gran variación en las respuestas individuales, es posible detectar ciertos patrones. A continuación se presentan los resultados de las evaluaciones de tres seminarios, incluyendo el seminario sobre la descentralización en Honduras:

	<u>Desarrollo de Recursos Humanos (Guatemala)</u>	<u>Descentralización (Honduras)</u>	<u>Admón. de Des. Rural Integral (El Salvador)</u>
<u>Aspectos Positivos</u> (% de los participantes que apuntaron comentarios por escrito)			
Adquisición de conceptos y destrezas en la toma de decisiones	33%	47%	43%
Metodología de casos	33%	24%	71%
Trabajo de interacción en pequeños grupos	25%	18%	18%

	<u>Desarrollo de Recursos Humanos (Guatemala)</u>	<u>Descentralización (Honduras)</u>	<u>Admón. de Des. Rural Integral (El Salvador)</u>
Aspectos negativos			
Intensidad de trabajo	57	18	14
Falta de conclusiones claras de los casos.	4	0	7

(Nota: Normalmente unos 75% de los participantes hicieron comentarios por escrito, y la mayoría de estos mencionaron factores)

También hay evidencia de que los seminarios de tres días han tenido un impacto de más largo plazo sobre el comportamiento de los participantes. Algunos indicadores del éxito a más largo plazo identificados por un consultor externo en la evaluación final del proyecto de desarrollo rural financiado por ROCAP, eran la mayor utilización de asesoría administrativa utilizada por las agencias que habían participado en los seminarios, el uso continuo de prácticas innovadoras como la realización de talleres interinstitucionales, mención con frecuencia de la utilidad de conceptos clave en la resolución de problemas y el acceso de muchos participantes a posiciones de mayor responsabilidad en el sector rural. En Guatemala, por ejemplo, muchos de los participantes más activos -a la sazón directores regionales o jefes de oficinas de extensión- actualmente ocupan las direcciones generales de varios organismos autónomos y hasta el viceministro de agricultura.

La primera variación del modelo de tres días ocurrió a fines de 1979 cuando el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) solicitó un programa de capacitación para sus administradores, con énfasis en finanzas, control, gerencia de operaciones, organización y comercialización. La solución era extender la duración de la capacitación a dos semanas y organizar este nuevo programa alrededor de áreas funcionales en vez de tema o tópicos, con módulos integrativos en "sistemas agindustriales" y "desarrollo rural integral" incluidos hacia finales del curso. Aunque INCAE ya contaba con una colección de casos adecuada para la realización del curso, se hizo además un diagnóstico de los problemas de organización durante dos semanas para

poder desarrollar un diseño que respondía plenamente a las necesidades de ISTA.

El curso de ISTA fue la primera en una serie de innovaciones de diseño para programas especiales de mayor duración. En 1980 el Ministro de Desarrollo Agropecuario en Nicaragua solicitó un curso de cuatro semanas para los responsables de las "empresas del pueblo" formadas a raíz de la Revolución de 1979. Sin embargo, en las entrevistas preliminares con estos gerentes se determinó que no podían ausentarse de sus trabajo por más de una semana seguida. Como respuesta, INCAE diseñó una secuencia de cuatro semanas, la primera de las cuales estaba organizada en módulos como en el curso para ISTA. Durante esta primera semana los participantes estudiarían, entre otras materias, "la toma y presentación de decisiones gerenciales", y tendrían que presentar propuestas para la investigación sobre un problema administrativo que estaban enfrentando en la actualidad. Durante la segunda y tercera semana regresarían a sus trabajos y harían la investigación bajo la supervisión de miembros de la facultad de INCAE. En la cuarta y última semana, se reincorporarían al aula de clase para otros módulos intensivos, incluyendo la presentación y discusión de sus recomendaciones para resolver sus propios problemas.

Este diseño tuvo la ventaja de generar nuevos materiales didácticos como subproducto. Los cuarenta participates, trabajando sólo o en grupos, desarrollaron 27 proyectos de investigación distintos sobre tópicos tales como "la Facturación y Centralización de Pedidos en la Empresa de Mecanización Agrícola" y "La Presupuestación e Instalación de una planta Procesadora de Productos Animales". Una de las presentaciones, sobre las alternativas de inversión para la Empresa de Riego en Rivas, fue convertido posteriormente en un caso sobre el análisis de costo-beneficio social. Otra consecuencia de este diseño era el acercamiento de los instructores y los participantes en un ambiente fuera del aula, en las visitas que hicieron los instructores a las empresas. Por estas ventajas, un diseño muy similar fue empleado en un curso para gerentes de cooperativas bananeras en Honduras en 1981.

Este diseño de sesiones intensivas combinadas con trabajo de campo ha tenido implicaciones importantes para el trabajo de seguimiento con las

empresas rurales. En Nicaragua, por ejemplo, una de las visitas del campo fue a la Empresa Agrícola de León, un complejo enorme abarcando unas veinte mil manzanas, para supervisar un proyecto sobre la planificación de la producción algodonera. Poco después INCAE recibió una solicitud de asesoría del director de la empresa, y como consecuencia se diseñó un programa de investigación y talleres organizacionales que contribuyeron a los resultados positivos que le lograron en la cosecha de ese año. Asimismo en Honduras, INCAE recibió una solicitud del gerente de una de las cooperativas para ayuda en la resolución de conflictos entre grupos de socios. Con anuencia de todas las facciones en el conflicto, INCAE documentó la situación y realizó un taller para enfocar la atención de todos los socios en ciertos objetivos y metas comunes. Se realizaron otros seminarios de seguimiento en las cooperativas bananeras de Honduras a principios de 1983.

5. Perspectivas de Cooperación Interinstitucional.

Por "cooperación interinstitucional" se entiende la cooperación entre INCAE y otras instituciones que prestan servicios de cooperación técnica en la planificación y administración del desarrollo rural, y no entre INCAE y las instituciones clientes (con quienes las metodologías y experiencias de cooperación ya se detallaron en secciones anteriores) ni con los organismos internacionales quienes proveen financiamiento para estas actividades. Entre estas instituciones que prestan servicios afines o complementarios, es posible distinguir entre las que son multinacionales como INCAE y las que son fundamentalmente nacionales como el Instituto Superior de Agricultura (ISA) de la República Dominicana; y entre las que se especializan en agricultura como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y las que se especializan en administración como la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP). Las oportunidades y naturaleza de la cooperación interinstitucional con INCAE variarán de acuerdo a estas características.

Con respecto a las instituciones con especialización complementaria a INCAE en agricultura, la modalidad de cooperación más apropiada sería a través de la realización de programas conjuntos. Ya que la actividad agrícola es la principal fuente de empleo e ingresos en las áreas rurales, el gerente del

del desarrollo rural tiene que poseer cierto dominio de la tecnología agrícola para poder evaluar las opciones económicas para las comunidades con que él trabaja. INCAE no cuenta con los recursos ni está dentro de sus objetivos desarrollar una especialización en este campo, de manera que hay oportunidades excelentes para el diseño de programas en que el IICA, por ejemplo, se encarga de módulos sobre los sistemas de producción agrícola, estrategias de diversificación agrícola, etc. e INCAE se encarga de módulos sobre la administración de estos sistemas. Obviamente, tales programas tendrían que estar diseñados por ambas instituciones en estrecha colaboración y es seguro que las dos aprenderían mucho como resultado de ese esfuerzo conjunto.

Con aquellas instituciones que especializan en la administración, como EIAP, la modalidad de cooperación más apropiada sería a través del intercambio. Este intercambio podría comenzar con el envío de materiales o hallazgos de investigación y podría extenderse hasta la realización de talleres para compartir experiencias o el intercambio de profesores. INCAE ha tenido experiencias positivas con este tipo de intercambio con otras escuelas del Tercer Mundo agrupadas en el "Working Group on Social Development" mencionado anteriormente.

Los ejemplos mencionados hasta ahora han sido instituciones multinacionales como el IICA o con alcance internacional como EIAP. En el caso de instituciones que operan principalmente a nivel nacional, como el ISA, las perspectivas de cooperación son especialmente buenas, ya que estas instituciones pueden valerse de la experiencia y los recursos de INCAE en el diseño de sus programas, en la obtención de material didáctico y en la formación de su facultad, mientras INCAE puede enriquecer su experiencia y aprender mediante este tipo de cooperación. En el pasado INCAE ha ofrecido numerosos talleres metodológicos y cursos especiales para las facultades de administración en las universidades centroamericanas y seguirá cooperando con instituciones dedicadas a la enseñanza de la administración porque uno de sus objetivos primordiales, expuestos anteriormente, es ... "hacer un aporte apreciable al perfeccionamiento de la calidad de la educación administrativa y gerencial en América Latina mediante esfuerzos conjuntos que pueden traducirse en la creación de

un sistema... de escuelas de negocios..." (el énfasis es del autor). Estos esfuerzos conjuntos extienden a incluir aquellas instituciones que están trabajando para resolver los problemas y retos prioritarios de la región, como es el desarrollo rural.

B. PONENCIA PRESENTADA POR
LA ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA
DE LA FUNDACION GETULIO VARGAS
(FGV/EIAP)

"PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA"

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	44
2. ENFOQUE CONCEPTUAL Y MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION TECNICA	47
3. DELIMITACIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS DE LAS ACCIONES DE CAPACITACION DE LA INSTITUCION	51
a. Procedimientos didácticos	56
b. Evaluación del Aprovechamiento	56
c. Actividades exigidas a los participantes	56
4. PRESENTACION DE EXPERIENCIAS DE CAPACITACION COMO ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA	59
a. Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)...	59
b. Ministerio de Agricultura	60
c. Paraguay	61
d. Banco Nacional de Fomento del Paraguay	62
5. PERSPECTIVAS DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL EN EL CAMPO DE LA CAPACITACION	64
6. ANEXOS	66

1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) es un órgano de la Fundación Getulio Vargas (FGV). La FGV, cuya creación se remonta al 20 de diciembre de 1944, es una entidad privada sin fines lucrativos, volcada hacia la enseñanza, la investigación y la cooperación técnica, en el área de las Ciencias Sociales. El proceso de desarrollo institucional de la FGV condujo, por la complejidad de los campos a abordarse, a la creación de Institutos, Escuelas y Centros*(véase el pie de página), que enfrentasen los desafíos para los cuales había sido creada. En el campo de la Administración, específicamente, participó en forma directa o indirecta de gran parte de los procesos de perfeccionamiento del sector público brasileño, así como en la preparación de planteles para dirigirlos.

A partir de 1952 la base teórica para esos procesos, así como las actividades referentes a la formación y capacitación de funcionarios públicos, comenzaron a ser ejercidos en forma acentuada por la FGV a través de la Escuela Brasileña de Administración Pública (BAP).

-
- * IBRE Instituto Brasileño de Economía.
ISOP Instituto de Selección y Orientación Profesional.
INDOC Instituto de Documentación.
INDIPO Instituto de Derecho Público y Ciencia Política.
ISEC Instituto Superior de Estudios Contables.
IESAE Instituto de Estudios Avanzados en Educación.
EPGE Escuela de Postgrado en Economía.
EAESP Escuela de Administración de Empresas de Sao Paulo.
EBAP Escuela Brasileña de Administración Pública.
EIAP Escuela Interamericana de Administración Pública.
CICOM Centro Interamericano de Comercialización.
CADEMP Cursos de Administración de Empresas.
CETRHU Centro de Estudios y Adiestramiento en Recursos Humanos.

En los primeros cinco años, la EBAP contó en sus cursos, además de alumnos nacionales con la participación de 233 becarios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) oriundos de varios países de América Latina y a través de los cuales la experiencia adquirida, con todos sus éxitos y dificultades, se hizo conocida en todo el continente.

El valor de esa experiencia, las perspectivas de expansión y la calidad de las actividades docentes efectuadas por el EBAP, indujeron al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a proponer que la capacitación de alto nivel de los funcionarios latinoamericanos fuese ejecutada por la FGV. En consecuencia, los presidentes de las dos Instituciones, Dr. Felipe Herrera (BID) y Dr. Luis Simoes Lopez (FGV) decidieron, en 1964, crear la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP).

El carácter pragmático que influyó en la creación de la EIAP, como respuesta a una necesidad creciente de formación de planteles para el sector público latinoamericano, hizo con que sus primeras actividades fuesen estructuradas en el sentido de implantar programas que atendiesen a problemas comunes de la región. Así se crearon las áreas de Administración para el Desarrollo, Administración de Proyectos y Administración y Política Fiscal, subdividida en los campos Tributario y Aduanero.

La estrategia de institucionalización de la EIAP puede definirse partiendo de las siguientes etapas:

- a. La primera, referente al período 1964-1967, corresponde a la fase de instalación y al tratamiento inicial de los temas de las tres áreas de actuación;
- b. la segunda, (1968-1973) se caracterizó por la conquista de un amplio espacio, ante la comunidad latinoamericana, como organismo de actuación regional de la FGV;

- c. la tercera, (1974-19), se destaca por dos aspectos principales: el abordaje sectorial de la problemática de la acción del Estado en el proceso de desarrollo como por ejemplo actividades en el proceso de desarrollo como por ejemplo actividades en el área de administración de programas y proyectos de desarrollo agrícola, y la necesidad de ampliar el universo de actuación temática, aunada a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento para sus actividades.

En el transcurso de sus 18 años de existencia, la EIAP desarrolló actividades en el área de enseñanza, investigación y cooperación técnica. En lo tocante a la enseñanza fueron dictados 252 cursos y 54 seminarios (Anexo 1) totalizando la participación de 7.567 técnicos provenientes de diversos países de América Latina (Anexo 2).

En el área de la investigación la EIAP ha actuado en tres ramas: Bibliográfica, Estudios de Casos y Monografías.

La investigación bibliográfica por ejemplo, se origina en la propia programación de la EIAP y tiene por objeto atender las demandas derivadas de los cursos y seminarios (Anexo 3).

Los estudios de caso y monografías son los resultados de trabajos individuales y de grupo, desarrollados por los participantes de los cursos de mediana duración, de 3 a 6 meses en régimen de dedicación exclusiva, orientados por los profesores de la EIAP. Del total de casos y monografías presentados cada año, algunos se seleccionan después de cuidadoso proceso de revisión y adaptación. Como fruto de esta actividad sistemática, contamos hoy con una biblioteca adicional, de gran valor en el desarrollo de la pragmatidad exigida en todos nuestros programas.

2. ENFOQUE CONCEPTUAL Y MARCO DE REFERENCIA INSTITUCIONAL DE LA COOPERACION TECNICA

Uno de los puntos en que la posición de la EIAP tiene características bien definidas es la cooperación técnica. Sin embargo, la Escuela detectó cierta resistencia de organizaciones, y hasta de países en aceptar equipos de cooperación técnica. Esta resistencia estriba en el hecho de que las misiones no conocen:

- la realidad histórico-cultural y socio-económica del contexto que recibe la cooperación;
- los problemas específicos de las instituciones;
- las mejores opciones, sugiriendo un nuevo cuadro jerárquico y de funciones, formado en detrimento del "status" funcional anterior;
- las disponibilidades de recursos humanos, materiales y financieros para la adopción de una nueva política institucional; y
- la tecnología apropiada.

De ahí ha resultado, en la mayoría de los casos, la elaboración de profundos trabajos y documentos, pero que no son adaptados, puesto que su ciclo de vida terminaba con el fin del período de asistencia técnica.

Fue, por lo tanto, cimentada en estas consideraciones que la EIAP, se dio cuenta que la cooperación técnica, para brindar los resultados esperados, debía basarse en la preparación de los recursos humanos de la institución asistida. Esta posición no demerita la posibilidad de, en un comienzo, formar un equipo para orientar el trabajo y estudiar las mejores opciones de utilización de recursos. Terminado este período se hace un seguimiento del equipo local.

Se debe, sin embargo, relieves algunas modificaciones que este sistema de trabajo sufre, cuando se exige el adiestramiento en gran escala. Examinaremos un ejemplo:

Desde 1968 la EIAP participaba de un programa de cooperación técnica a la Administración Pública Colombiana. A partir de 1972 este trabajo se concentró en un programa de capacitación para dotar a Colombia, a corto plazo, de recursos humanos habilitados para participar del proceso de modernización entonces implantado. La Escuela tuvo como contrapartida, en la ocasión, el DASC (Departamento Administrativo del Servicio Civil), y la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública).

Luego de un diagnóstico de las necesidades más apremiantes, se pasó al montaje de una serie de cursos que se dictarían masivamente. A continuación, se realizó un censo de la distribución del universo de funcionarios públicos en todo el país. Pudo constatar, entonces, que tres factores perjudicarían la ejecución del programa:

- a. los cursos se impartirían en Bogotá, sede de aproximadamente 40% de estos funcionarios y hacia donde se dirigirían los demás dejando sus provincias;
- b. el problema transporte y hospedaje exigiría una solución de elevado costo; y
- c. los esfuerzos para hallar soluciones locales serían perjudicados, además de reforzarse el macrocefalismo administrativo centralizado en la Capital, que también se buscaba disminuir.

Así se optó por un proceso de preparación de instructores provenientes de los 9 centros en que se dividió el país. De acuerdo con la clientela potencial de cada centro, teniendo en cuenta área de adiestramiento a ser enfrentada, fue seleccionado un considerable grupo de instructores. Debemos recordar que los campos de actuación eran muy diversos (Administración Municipal, Planeación, Administración Fiscal, etc.) con matrices que requerían un conjunto de colaboradores con una formación profesional extremadamente variada.

La selección fue lo más cuidadosa posible, ya que debía tener en cuenta

entre otros, los siguientes elementos:

- a. algún conocimiento del tema;
- b. experiencia docente;
- c. prestigio y respeto como profesional del lugar; y
- d. capacidad para recibir y asimilar nuevos conocimientos en poco tiempo.

En un período de 2 años, la EIAP y sus contrapartidas, adiestraron cerca de 1000 instructores para estos cursos de pequeña duración.

Al final de este lapso, la Escuela consideró cumplida su misión y no aceptó continuar con su participación en el Programa en la calidad de ejecutora.

Este tipo de cooperación técnica hizo posible que, después de terminada la misión, en 1974, los trabajos tuvieran continuidad, como ocurre hasta el día de hoy. Se efectuaron correcciones por parte de los colombianos, adecuando el programa a las necesidades siempre renovadas. Los procedimientos adoptados respetaron el espíritu del trabajo emprendido, que aspira a que la ejecución del proceso le toque al país que recibe la cooperación técnica, ya que ésta para que tenga validez, es necesario que posea características endógenas.

Hemos intentado incorporar esta orientación a la ejecución de los diferentes programas de adiestramiento a cargo de la EIAP. Debe sin embargo, colocarse de relieve que la Escuela no es necesariamente la institución encargada de actuar a los niveles expuestos. Podrá existir y existe, en algunos casos, una acción complementaria, de que otras instituciones participen.

En resumen, la directriz básica de la Escuela es la no existencia de modelos rígidos, en lo referente a capacitación y a la necesidad de análisis crítico para la elaboración de sus programas.

En el ítem 4 de este trabajo citaremos otros casos de cooperación técnica desarrollados según la metodología adoptada por la EIAP ya que la Escuela considera cooperación técnica como el conjunto de actividades que buscan la transferencia, para una determinada institución o país, de conocimientos técnicos y científicos por ella producidos. Esas actividades se ejercen a través de programas y proyectos y de los respectivos recursos puestos a disposición de la EIAP por otra institución, ubicada en el país o en el exterior, o por organismo internacional.

3. DELIMITACIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS DE LAS ACCIONES DE CAPACITACION DE LA INSTITUCION

Las actividades desarrolladas por la EIAP en el área de capacitación son, en su totalidad, destinadas a participantes ya graduados, tomando así un carácter de extensión universitaria. Buscan el perfeccionamiento técnico en los campos de la Administración y Planeación, complementando conocimientos en áreas diferentes de aquellas en que originalmente los participantes se especializaron como lo es, por ejemplo, el caso de aquellos profesionales oriundos del sector agrícola.

El abordaje efectuado por la EIAP es sectorial, es decir, las áreas específicas son tratadas aisladamente, en segmentos estratificados, sin desfigurar el carácter unitario de la realidad. La Escuela actúa en diversos campos pero bajo la forma de Programas y Proyectos diferentes, que se desarrollan paralelamente, es decir en el presente año dictamos cursos de Administración de Programas de Desarrollo Agrícola y al mismo tiempo el de Administración Metropolitana, entre otros.

En general, el abordaje de problemas administrativos del Sector Público ha llegado a un impase derivado, por una parte de la imposibilidad de obtenerse resultados a partir de un enfoque generalizante, dada la especificidad de esos problemas y, por otra, de la inutilidad de enfocarse aisladamente una actividad específica, ya que gran parte de las causas y efectos de esta actividad aislada se encuentra dispersa en varios sectores.

Deriva de ahí que la metodología de capacitación que se impone, para el tratamiento de problemas de esa naturaleza, tienen indispensablemente como característica la especialización relativa en yuxtaposición al abordaje integrado de las principales variables en pautas. Así, aunque un determinado curso tenga su origen y objetivos claramente explicados en el estudio de un segmento de sector, el grado de interacción de este segmento con los otros del mismo, o de otros sectores, es en general sustancialmente alto.

Por ejemplo, el estudio del segmento "comercialización agrícola" implica una fundamentación que trasciende los demás segmentos del sector agrícola, incluyendo problemas urbanos, de transporte, fiscales, etc.

A medida que el objeto de la capacitación integra sectores diferentes, derivándose este efecto multiplicador de la necesidad de atender satisfactoriamente a la finalidad buscada en un comienzo, se hace necesario un abordaje integrado. Por abordaje integrado se entiende el enfoque interdisciplinario pero no multidisciplinario, en el estudio de un problema específico. La acción global e integrada aunque prescindible desde el punto de vista de la realización de la investigación o del adiestramiento, actúa como viabilizadora del objetivo pretendido.

Claro está, que no siempre es posible estructurar en un único programa el esfuerzo de integración antes mencionado. Las limitaciones, principalmente de la contribución financiera necesaria para la consecución de ese tipo de programa, son obvias. De esta forma la Escuela actúa de manera especialmente dinámica basada conceptual y metodológicamente en fundamentos no tradicionales teniendo en cuenta dos factores que pueden apuntar como condicionantes del "modus operandi" de la EIAP.

El primero se refiere a los elementos coyunturales que determinan el énfasis en uno u otro sector. Si, por una parte, la Escuela tiene una programación definida para acometer y sectores de interés delimitados "a priori", por otra, ella depende de recursos externos y de las disponibilidades de patrocinadores. Este punto se reviste de especial importancia, al considerarse que la Escuela no compete en el mercado de servicios, sino, que se caracteriza por prestar servicios a beneficiarios que recurren a ella, más por el surgimiento de períodos críticos, u ocasiones históricas, en determinados sectores, que propiamente como resultante de un esfuerzo de planeación a largo plazo.

El segundo factor condicionante proviene de la imposibilidad, ya sea física o financiera, de estudiar todos los sectores durante un mismo período.

Es en este sentido que se fija el esquema operativo de capacitación de la Escuela, que actúa básicamente en forma integrada, con la contribución de varios programas para complementar el esfuerzo dirigido hacia un sector. Contribuye además para el proceso la tangencia, apuntada antes, entre los diversos sectores.

Por otra parte, la actividad de capacitación de la EIAP tiene como base el hecho de que la actual etapa de desarrollo de la Teoría de la Decisión permite concebir la acción administrativa como un proceso realizado en tres niveles jerárquicos diferentes, con características propias y problemas específicos, en decisiones de diversa naturaleza:

- el nivel estratégico o político, que tiene por finalidad dar forma a la función-objetivo de determinado emprendimiento, dentro de los imperativos políticos y demandas institucionales determinadas, trazando las estrategias que serán implementadas por los niveles jerárquicos inferiores a él;
- el nivel gerencial o táctico, que tiene por finalidad servir de intermedio entre el nivel estratégico y el operativo, así como manipular variables internas al sistema de modo a maximizar la función-objetivo; y
- el nivel operativo, que tiene a su cargo la transformación propiamente dicha de insumos en productos.

De esta forma, los programas de adiestramiento de la Escuela deben tener en cuenta no sólo la capacitación de técnicos volcados hacia la ejecución de actividades medio y actividades fin, que caracterizan el nivel operativo, sino también el desarrollo de recursos humanos dirigidos hacia:

- la formulación y evaluación de estrategias de acción gubernamentales (ejecutivos de alto nivel); y
- la gerencia de implementación de esas estrategias (ejecutivos de nivel intermedio).

Para el desarrollo del personal asignado a las áreas atendidas por las actividades de capacitación, teniendo en cuenta los respectivos niveles jerárquicos, se usaron los instrumentos de clasificación indicados a continuación, de acuerdo con la terminología empleada por el Ministerio de Educación y Cultura del Brasil:

- cursos de actualización caracterizados por su corta duración, abarcando materias agrupadas en un conjunto innovador de informaciones y experiencias;
- cursos de perfeccionamiento, constituidos por un cuerpo estructurado de conocimientos de un área o sector, transmitiendo y desarrollando informaciones, experiencias, capacidades o habilidades;
- cursos de especialización, caracterizados por la existencia de un conjunto de disciplinas o actividades correlacionadas representando áreas de concentración que permitan el dominio, aunque relativo, de un sector de conocimiento. Los cursos a este nivel exigen la presentación de un trabajo final e integrador, bajo la forma de monografía, estudio de caso o trabajo práctico.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN: PERFECCIONAMIENTO Y ESPECIALIZACIÓN

ACTIVIDADES	CARACTERIZACIÓN ESPECÍFICA		
	CONCEPTUACION	OBJETIVOS	DURACION
Actualización	<ul style="list-style-type: none"> - Corta duración - Conjunto actualizado de informaciones y experiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repasar o presentar innovaciones en el campo científico o tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> - por lo menos 40 horas.
Perfeccionamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Actividad constituida de un cuerpo estructurado de conocimientos y experiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Completar, ampliar o desahallar el nivel de conocimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - por lo menos 180 horas.
Especialización	<ul style="list-style-type: none"> - conjunto de disciplinas o actividades correlacionadas; - puede abarcar trabajo e investigación y exige trabajo final. 	<ul style="list-style-type: none"> - profundizaje o dominio de un sector del conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - por lo menos 300 horas.

a. Procedimientos didácticos

Exposiciones orales con solicitud de participación activa de los alumnos y utilización de recursos auxiliares; discusiones dirigidas; trabajos en grupos; trabajos individuales; seminarios y conferencias.

b. Evaluación del aprovechamiento

La evaluación del aprovechamiento de los participantes se expresa a través de un concepto global resultante de:

1. observación de la participación efectiva (fundamentación, complementación o enriquecimiento) en los trabajos de clase;
2. análisis del desempeño de las tareas individuales y grupales;
3. análisis de la asistencia y puntualidad en relación a las clases y entrega de trabajos;
4. análisis del trabajo final; y
5. autoevaluación del participante.

c. Actividades exigidas a los participantes

1. prepararse a través de lecturas básicas recomendadas por los profesores para los encuentros de clase;
2. participar a través de discusiones, sugerencias, preguntas, etc. en las diversas actividades de clase;
3. elaborar trabajos en grupo;
4. elaborar trabajos individuales; y
5. preparar trabajo final.

Las actividades de adiestramiento de la Escuela corresponden así a los niveles de actuación administrativa:

NIVEL ADMINISTRATIVO	NATURALEZA DE LAS ACTIVIDADES
Estratégico/político	Seminarios de actualización
Gerencial/Táctico	Cursos de especialización
Operativo	Cursos de perfeccionamiento
	Cursos de actualización

La integración de todas estas formas de adiestramiento permitirá la formación de planteles capacitados para actuar endógenamente como agentes de cambio en su institución, sector o país, en un proceso de modernización administrativa que corresponde a la orientación indicada en el campo de cooperación técnica.

En lo tocante a la metodología de capacitación propiamente dicha, nuestros Cursos dirigidos hacia el sector agrícola parte de la premisa de que la gestión sea de programas o sea de proyectos de desarrollo requiere la aplicación de conocimientos disponibles sobre los problemas del sector y del uso apropiado de instrumentos administrativos para gerenciarlos.

Exige, aún, una perfecta comprensión de que los diferentes cursos de acción deben ser guiados por individuos actuando organizadamente. La solución de problemas gerenciales requiere una constante investigación de manera que puedan comprenderse los nuevos problemas surgidos como resultado de condiciones ambientales en permanente mutación. Se hace indispensable, también,

proceder a análisis y evaluaciones de resultados, con el objeto de establecer nuevos conceptos y aplicar mejores orientaciones. Por esas razones, la metodología de capacitación en la EIAP es siempre crítica y analítica al contrario de verbalista y exclusivamente expositiva.

4. PRESENTACION DE EXPERIENCIAS DE CAPACITACION COMO ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA.

Ofrecemos a continuación 4 experiencias de capacitación como actividades de cooperación técnica desarrolladas por la EIAP, principalmente ante el sector público agrícola, tanto a nivel nacional (Brasil) como a nivel internacional.

Además de estas actividades de cooperación técnica, la FGV/EIAP tiene con el BID un convenio que perdura desde el año 1964, y que tiende a través de la capacitación mejorar la eficiencia de las entidades estatales y paraestatales de los países latinoamericanos.

Actualmente, el convenio que abarca el período 1981-1984, prevé la capacitación de aproximadamente 1200 funcionarios latinoamericanos del área de administración de empresas públicas; administración de áreas metropolitanas; administración de programas y proyectos de desarrollo; políticas y técnicas aduaneras y transferencia de tecnología.

a. Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE)

Otra experiencia de la EIAP utilizando la capacitación como instrumento de cooperación técnica es la referente a la de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) brasileño.

Desde el año 1976 dictamos, independientemente de otras actividades, cursos para el sector agrícola -Curso de Administración de Proyectos de Desarrollo Agrícola-.

En esta experiencia se totalizan 7 cursos con la participación de 210 profesionales oriundos de los Estados que forman el Nordeste del Brasil.

La misma, forma parte de un conjunto de actividades entre la EIAP y la SUDENE que tienden a capacitar una masa crítica de funcionarios estatales y,

en materias específicas, que les faculten para disponer de los recursos cognitivos racionales indispensables al proceso de modernización administrativa del espacio de actuación de la SUDENE.

b. Ministerio de Agricultura.

La EIAP, desarrolló ante el Ministerio de Agricultura del Brasil, en el período 1975-1980 actividades de capacitación e investigación que buscaban implantar el Sistema Nacional de Planeación Agrícola.

En el primer año del Convenio (1975) la actividad se denominó Programa Regional de Planeación Agrícola (PRPA), llamándose a partir de 1976 Programa Regional de Adiestramiento en Desarrollo Agrícola.

El Programa tenía como objeto la capacitación de profesionales destinados a ejercer actividades técnico-administrativas en el Sector Agrícola y elaborar investigaciones que buscaban estructurar los cursos y ofrecer instrumentos básicos de docencia en lo tocante al abordaje metodológico y material didáctico.

De esta forma, los siguientes fueron los objetivos del PRPA:

- aumentar la eficiencia y el "Know-how" de los ejecutivos y técnicos que actuaban en el sector en relación a los requisitos operativos de sus funciones;
- actuar como laboratorio para estudios y análisis comparativos de experiencias institucionales de los organismos del Sector Público Agrícola;
- preparar estudios e investigaciones técnicas de interés institucional y operativo del sector.

Buscando el cabal cumplimiento de esos objetivos, el programa fue estructurado en 4 áreas de acción:

- Area de Administración Pública Agrícola;
- Area de Comercialización y Financiamiento Agrícola;
- Area de Desarrollo Rural Integrado;
- Area de Administración de Proyectos Agrícolas; y
- Area de Investigaciones y Publicaciones.

c. Paraguay

En el ítem 2 de este trabajo presentamos la referencia conceptual de cooperación técnica de la EIAP y la opeativizamos con la experiencia ante la Administración Pública Colombiana. A continuación presentamos una actividad más de cooperación técnica en la capacitación con otro país -Paraguay-.

A solicitud del Gobierno Paraguayo y con el financiamiento de la Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SUBIN) de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República del Brasil y del Banco Interamericano de Desarrollo, la EIAP instaló en Asunción (Paraguay), el Programa Nacional de Capacitación para el Sector Público Paraguayo (PROCAP). Tal actividad de cooperación operó en los años 1978-80 cuando se desarrollaron 2 seminarios para directivos de alto nivel del Sector Público Paraguayo, en un total de 1550 horas/clase para 170 funcionarios.

Los objetivos de PROCAP fueron:

- Desarrollar investigaciones básicas y asesorar al Gobierno Paraguayo para la implantación de un Sistema Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos para el Sector Público (SNDRH).
- Formar un plantel básico de administradores de recursos humanos con el propósito de implantar el SNDRH, tanto a nivel del órgano central como de los diferentes órganos sectoriales y regionales.

- Formar un plantel de instructores en áreas críticas identificadas a partir de diagnósticos efectuados por intermedio del SNDRH.
- Capacitar técnicos gubernamentales de mediano y alto nivel en las siguientes áreas:
 - a) Desarrollo Gerencial
 - b) Métodos y Técnicas de Planificación y de Administración de Proyectos.
 - c) Política y Administración Fiscal.

d. Banco Nacional de Fomento del Paraguay

La más reciente experiencia en capacitación como instrumento de cooperación técnica desarrollada por la EIAP fue con el Banco Nacional de Fomento del Paraguay (BNF). El convenio firmado entre la FGV/EIAP y el BNF, comenzó en enero de 1981 y continúa desarrollándose hasta hoy.

Esta actividad de cooperación técnica recibió el título de Programa de Desarrollo de Recursos Humanos (PDRH) y se concibió en el sentido de propiciar elementos capaces de brindar al Banco una estructura institucional apoyada en su plantel permanente y tener así condiciones de interpretar correctamente las necesidades institucionales y generar el fortalecimiento de la institución de dentro para fuera.

En términos más específicos, el Programa busca:

- prestar asesoría técnica para la implantación del órgano central de capacitación y desarrollo de recursos del BNF;
- colaborar en la elaboración e implantación de esquemas metodológicos y operativos de aquel órgano;

- formalizar y dictar, en conjunto con el cuerpo técnico y de apoyo designado por el BNF, los seminarios para directivos y cursos de capacitación que caracterizan el inicio de las actividades regulares del órgano.

Operativamente la cooperación técnica prestada por la EIAP hasta el momento desarrolló:

- estructura de la Unidad de Capacitación y Desarrollo;
- estudio de metodología de capacitación;
- montaje de sistemas de información para capacitación de recursos humanos;
- experiencia de operación del sistema de información para capacitación de recursos humanos;
- elaboración de currículos básicos y programa de actividades de la Unidad de Capacitación y Desarrollo;
- capacitación (Servicios y Cursos).

5. PERSPECTIVAS DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL EN EL CAMPO DE LA CAPACITACION.

La premisa básica, adoptada por la EIAP, en lo tocante a la cooperación técnica, es la de que su acción está dirigida al atendimento de las demandas de los países de la Región, limitada, sin embargo, a los sectores y áreas definidas por sus objetivos institucionales.

Como organismo regional, la EIAP brinda servicios de dos formas:

- a través de programas que atiendan a la Comunidad Latinoamericana como un todo, y
- por intermedio de prestación de servicios a ámbito nacional.

En el primer caso, sus esfuerzos están dirigidos en el sentido de:

- seleccionar los temas prioritarios comunes a los países de la región.
- desarrollar metodología e instrumental que atiendan a estas necesidades; y
- estudiar comparativamente, dentro de una visión pragmática, las experiencias desarrolladas en estos países.

La prestación de servicios para demandas nacionales específicas, a su vez, se presta a partir del:

- acervo de conocimientos acumulados a nivel regional a través del instrumental teórico apropiado y experiencias que puedan servir como estudio de caso; y
- análisis de las demandas, respetando las características y los objetivos nacionales a alcanzarse.

Realizados estos dos procedimientos- la EIAP presenta a la institución o gobierno que solicita su cooperación técnica la primera aproximación de

programa de trabajo. Después de la discusión de esta propuesta con la parte interesada, se inicia el proceso de estructuración de la forma de acción y de la metodología a ser aplicada, a fin de que los objetivos definidos puedan lograrse.

El sector Agrícola, conforme se verifica en el presente documento, es aquel del cual la EIAP posee una mayor experiencia acumulada, utilizando la capacitación como instrumento de cooperación técnica, tanto en lo que se refiere a actividades regionales cuanto a programas nacionales. En este último caso, reviste gran importancia el trabajo realizado para el gobierno brasileño.

Otro elemento importante para discutirse en términos de cooperación técnica interinstitucional es su financiamiento.

En cuanto a las actividades globales, la Escuela cuenta con su Programa Interamericano de Adiestramiento en Administración Pública, patrocinado por el BID, dentro del cual se ofrecen becas a todos los países de la región.

Los programas nacionales requieren a su vez financiamiento específico ya que la FGV/EIAP, como institución privada, no cuenta con recursos propios para la ejecución de actividades de esta naturaleza. Normalmente, las partes cooperantes, con apoyo nacional, requieren recursos complementarios de organismos internacionales o regionales para su financiamiento.

Por lo tanto, la EIAP tiene capacidad de ofrecer programas integrados, destinados a clientelas específicas y además en consonancia con las directrices y normas de las diversas instituciones. Los programas se desarrollan de acuerdo con objetivos específicos, suministrados por sus patrocinadores, ya sean gubernamentales, de cualquier nivel y nacionalidad u organismos internacionales como el BID, la OEA y otros.

Anexo I Cursos y Seminarios

AÑOS	CURSOS	SEMINARIOS
1965	1	0
1966	2	0
1967	4	0
1968	7	0
1969	4	2
1970	6	1
1971	6	0
1972	14	3
1973	14	0
1974	28	19
1975	12	0
1976	25	16
1977	20	6
1978	29	3
1979	11	0
1980	26	4
1981	10	-
1982	23	0
TOTAL	252	54

Anexo 2 Participantes por países

PAIS	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	TOTAL GERAL
ANGOLA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
ARGENTINA	2	2	5	4	6	10	5	9	5	4	3	9	5	6	7	8	0	17	107
BOLIVIA	2	3	3	6	6	12	15	54	11	6	8	8	8	9	15	13	0	11	190
BRASIL	7	21	54	114	60	87	60	282	78	670	176	1133	683	761	139	308	109	175	4917
CHILE	7	5	5	6	6	6	3	3	5	6	3	2	5	6	6	6	0	6	86
COLOMBIA	2	3	2	22	43	8	10	98	200	116	16	7	4	11	7	17	0	29	595
COSTA RICA	0	2	1	1	1	1	5	4	3	3	8	8	6	10	10	15	0	12	90
CUBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
ECUADOR	1	3	4	9	7	10	55	33	8	8	7	8	7	11	16	17	0	14	218
EL SALVADOR	1	1	2	1	1	1	1	1	3	3	4	2	2	3	5	4	0	10	45
GUATEMALA	0	1	2	0	3	0	2	6	3	7	5	4	3	2	6	9	0	4	57
GUINE-BISSAU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	5
HAITI	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	3	0	5	0	2	18
HONDURAS	0	1	0	1	0	0	1	0	5	7	1	4	3	2	5	11	0	11	52
MEXICO	2	5	6	7	6	8	11	12	10	9	8	8	5	17	9	16	0	22	161
NICARAGUA	0	1	2	1	6	0	2	2	4	7	4	3	2	6	5	9	0	9	63
PANAMA	0	1	0	1	0	3	7	4	1	2	1	4	4	3	7	9	0	5	52
PARAGUAY	1	2	8	5	6	37	9	32	7	8	6	4	6	9	7	168	84	6	405
PERU	2	1	2	2	2	6	25	3	6	5	3	6	4	7	7	12	0	10	103
PUERTO RICO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PORTUGAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
REP. DOMINICANA	0	0	1	2	2	4	7	8	31	1	1	2	8	2	4	7	0	16	96
URUGUAY	0	3	4	4	3	2	8	31	28	3	4	1	1	7	4	3	0	8	114
VENEZUELA	1	1	5	5	3	40	8	58	10	6	3	5	3	2	6	8	0	20	184
TOTAL	29	58	107	191	161	236	234	641	419	872	261	1219	760	877	267	649	173	373	7567

Anexo 3 Investigación Bibliográfica

1. EMPRESAS MULTINACIONALES	(157 ref.)
2. TRADING COMPANIES	(41 ref.)
3. EMPRESAS PUBLICAS	(244 ref.)
4. ADMINISTRAÇÃO DE PROJETOS AGRICOLAS	(543 ref.)
5. TURISMO	(151 ref.)
6. TREINAMENTO	(250 ref.)
7. COLONIZAÇÃO	(235 ref.)
8. DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO	(382 ref.)
9. EMPRESAS MULTINACIONAIS	(127 ref.)
10. TRANSPORTES	(321 ref.)
11. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	(88 ref.)
12. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO GERENCIAL	(165 ref.)
13 LEASING	(81 ref.)
14. EDUCAÇÃO SUPERIOR	(167 ref.)
15. MEIO AMBIENTE	(171 ref.)
16. EMPRESAS PUBLICAS	(45 ref.)
17. SANEAMENTO	(223 ref.)
18. INSUMOS AGRICOLAS	(316 ref.)
19. INSUMOS AGRICOLAS (II)	(163 ref.)
20. INSUMOS AGRICOLAS (III)	(156 ref.)
21. DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL	(105 ref.)
22. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA EMPRESARIAL.	(189 ref.)
23. ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	(191 ref.)
24. ENERGIA ELECTRICA	(213 ref.)
25. ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DAS ORGANIZAÇÕES	(283 ref.)
26. EMPRESAS PUBLICAS	(181 ref.)
27. SANEAMENTO	(207 ref.)
28. POLITICA E ADMINISTRAÇÃO CULTURAL	(200 ref.)
29. TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	(475 ref.)
30. POLITICAS GOVERNAMENTAIS: ELABORAÇÃO E FORMULAÇÃO	(279 ref.)
31. AUTOGESTÃO	(126 ref.)
32. ADMINISTRAÇÃO/ORGANIZAÇÃO-TEORIA	(169 ref.)
33. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA EMPRESARIAL	(111 ref.)

34.	AMAZÔNIA	(379 ref.)
35.	TEORIA DE SISTEMAS	(153 ref.)
36.	ECODESENVOLVIMENTO, ECOLOGIA E CONSERVACIONISMO	(738 ref.)
37.	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	(67 ref.)
38.	PLANEJAMENTO REGIONAL CENTRO-OESTE: MATO GROSSO F RONDÔNIA	(155 ref.)
39.	EDUCAÇÃO SUPERIOR	(540 ref.)
49.	ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA	(360 ref.)

C. PONENCIA PRESENTADA POR EL
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
PROYECTO DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. PROPLAN/A

"PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA COOPERACION TECNICA"

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.....	74
1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES	76
a. Naturaleza y fines del Instituto.....	76
b. Los Programas del IICA.....	78
c. Los Proyectos PROPLAN, su modo de operar, temática y enfoque.	80
2. LA CAPACITACION EN LA ESTRATEGIA DE ACCION DE PROPLAN.....	85
a. Características de la acción de PROPLAN.....	85
b. Fundamentos teóricos.....	87
c. Operacionalización de las Categorías Metodológicas: algunas de las experiencias de trabajo.....	89
3. CONCLUSIONES	106

INTRODUCCION

Este documento ha sido preparado para el II Seminario de Intercambio organizado por la Dirección de Proyectos Especiales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), al cual se invitó a instituciones que también trabajan en el campo de la Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, como la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV/EIAP) de Brasil; el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Nicaragua y el Instituto Superior Agropecuario (ISA) de República Dominicana. El Seminario se realiza como una de las actividades del Proyecto PROPLAN/A, financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W. K. Kellogg.

El Seminario tiene el propósito de que las instituciones participantes analicen, discutan y confronten sus trabajos y resultados, así como también los enfoques en que se sustentan, con el propósito de enriquecer las diferentes perspectivas y aunar esfuerzos en su contribución a los procesos de desarrollo en América Latina y el Caribe.

En el primer Capítulo del documento se presenta los elementos que caracterizan al IICA como organismo de cooperación técnica, especializado en el campo del desarrollo agrícola y el bienestar rural, y se indica sus objetivos y estrategias institucionales para la década de los ochenta. Asimismo, se presenta en forma sucinta el Programa del Instituto destinado al área de la Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural, el cual se toma como marco institucional para la última parte del Capítulo, en la que se expone lo concerniente a los proyectos PROPLAN, su modo de operar, temática y enfoque.

En el segundo Capítulo se expone aspectos conceptuales y metodológicos que sustentan las acciones de PROPLAN, destacando algunos supuestos básicos de tipo teórico y algunas características del modo de operar que se ilustran con experiencias y actividades concretas efectuadas en los países con los que se coopera a través de los proyectos PROPLAN.

La presentación de los elementos mencionados se orienta a explicitar el sentido y alcance de la capacitación dentro de la estrategia de acción de PROPLAN.

Por último, en el tercer Capítulo se retoma de modo explícito el tema de la capacitación; asimismo se plantea en forma muy resumida una conceptualización que se asume como producto de un trabajo que ha posibilitado redefinir y enfatizar ciertos aspectos vinculados al aprendizaje en función de los procesos mismos de transformación de la realidad económico-social y política.

Con el propósito de que este documento llegue a ser un instrumento útil para el logro de los objetivos del Seminario de Intercambio, se presenta en forma muy sintética aspectos y elementos complejos y de múltiples implicaciones. Sin embargo, las sesiones de discusión permitirán ampliaciones de la información que contribuyan a una mejor comprensión del trabajo de cooperación de IICA/PROPLAN y de la capacitación como elemento esencial en el conjunto de sus actividades.

1. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.

a. Naturaleza y fines del Instituto

Según la Convención que dio origen al IICA y los más recientes documentos de la Junta Interamericana de Agricultura,* el Instituto es un organismo especializado en agricultura de carácter técnico, internacional e intergubernamental, y actúa en el contexto económico, social y político de los Estados Miembros; éstos dictan su política general en función de la evolución de los procesos económico-sociales, políticos e institucionales de los países.

Los fines del Instituto son: estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y bienestar rural. Además, en los documentos mencionados se afirma que el IICA deberá:

"Cooperar con los Estados Miembros en el desarrollo de una agricultura eficiente, con base en la utilización de las tecnologías más apropiadas a las necesidades de cada país y con el propósito de producir y comercializar productos de origen agrícola para alimentación y consumo industrial interno, sustitución de importaciones, exportaciones y para reemplazar fuentes de energía convencionales;

"Cooperar con los Estados Miembros en mejorar el nivel de vida de las poblaciones rurales de bajos ingresos, a través de acciones que permitan incorporarlas al proceso de desarrollo agrícola o que generen fuentes alternativas de empleo, mejorando sus ingresos y su participación en el logro y los beneficios del desarrollo integral de los países."

* Nueva Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1980. Documentos: Políticas Generales del IICA, octubre, 1982. Plan de Mediano Plazo 1983-1987, octubre, 1982.

La cooperación técnica se manifiesta, así, como un elemento que caracteriza la naturaleza misma del IICA en su condición de organismo técnico especializado en agricultura; ello se corrobora no sólo en la especificación transcrita de sus fines institucionales sino también en el enunciado de sus funciones, en los objetivos para la década de los ochenta y en la estrategia seleccionada, lo cual se verá a continuación.

De acuerdo con la Convención, el marco para la operación del Instituto comprende una serie de funciones tales como el fortalecimiento institucional; la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos; el establecimiento de relaciones de cooperación y coordinación con organismos internacionales; y la actuación como órgano de consulta, de ejecución técnica y de administración de programas y proyectos en el sector agrícola.

Para los propósitos del presente documento interesa resaltar la primera de las funciones enunciadas -el fortalecimiento institucional- toda vez que ha constituido un elemento fundamental para la acción de los proyectos PROPLAN. Dicha función establece una forma de acción en apoyo de las instituciones nacionales, destinada a que el proceso de desarrollo sea auto-sostenido, con efectos que perduren más allá de una cooperación transitoria.

Para la década de los ochenta, el IICA tiene definida una serie de objetivos con arreglo a los cuales llevará a cabo su labor de cooperación, a través de acciones destinadas a: incorporar plenamente la población rural a los beneficios del progreso económico y social; capacitar, formal e informalmente, a los recursos humanos; desarrollar y consolidar sistemas nacionales de generación y transferencia de tecnología; estimular la producción y comercialización eficientes de insumos y productos agrícolas, pecuarios y forestales y de la agroindustria; apoyar instituciones de desarrollo rural integral; fortalecer los sistemas institucionales que fijan metas nacionales y planifican y ejecutan las políticas sectoriales.

En relación con la estrategia del Instituto para el logro de tales objetivos, importa destacar que sus acciones deberán basarse en la concertación

con los gobiernos de los países y habrán de tener una clara característica participativa. Se afirma así en los documentos fundamentales que la estrategia del IICA consistirá en concertar la cooperación, realizando con los países acciones concentradas que se ejecuten descentralizadamente y logren impactos significativos.

Ello significa, en términos de las funciones establecidas por la Convención, que : a) apoyará a sus Estados Miembros en el desarrollo de una capacidad permanente y autosostenida de los organismos nacionales responsables del desarrollo agrícola y bienestar rural; b) servirá como instrumento multinacional a los países miembros en aquellas áreas que requieran su acción conjunta; c) se constituirá en un foro e instrumento para el intercambio de ideas, experiencias y cooperación entre los países y organismos o entidades.

Se establece asimismo, como criterio general para la acción multinacional, la identificación y atención de problemas y oportunidades que sean de interés común a los Estados Miembros, teniendo siempre en cuenta las estrategias que cada Estado hubiere establecido. Así, la acción participativa concertada se basará en la identificación de programas y proyectos realizada junto con los Estados Miembros, a partir de una programación congruente con las tendencias que señala la agricultura de América Latina y el Caribe. Es importante destacar que entre las características que habrán de tener las actividades que el IICA concierte con los países, deberán encontrarse lo participativo y multinacional.

b. Los Programas del IICA. El Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y el Bienestar Rural.

En su Plan de Mediano Plazo, el Instituto identifica una serie de áreas de trabajo concentrado a las que destina diez Programas. Ellos se conceptualizan como instrumentos que permiten identificar, analizar y dar prioridad a áreas problemas del desarrollo agrícola y el bienestar rural de los países. En ellos se plantea estrategias para su solución y se enmarca la conducción de acciones sistematizadas mediante proyectos, dentro de un proceso continuo

de revisión y evaluación que permita adecuarlas a la dinámica de los cambios sociales, políticos y económicos de la región.

En el conjunto de programas se incluye dos diseñados para orientar y dar bases más sólidas a las políticas, programas y planes de gobierno y de instituciones a través de la información y racionalización del proceso de toma de decisiones y de su ejecución. Entre estos últimos se encuentra el Programa IX, denominado "Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural".

Para establecer sus objetivos, el Programa IX parte de una caracterización e interpretación de problemas relevantes que enfrentan los países en sus procesos de desarrollo agrícola y rural, con el propósito de lograr el diseño y ejecución de políticas, planes y proyectos coherentes y sistemáticos para solucionarlos, según las prioridades políticas de los países de la región, las necesidades de la población rural y las potencialidades agrícolas.

Asimismo, se afirma en la fundamentación del Programa que la planificación sectorial no ha logrado, a pesar de los esfuerzos realizados, que se desarrolle satisfactoriamente procesos de análisis de políticas como sustento técnico para sistematizar los procesos de toma de decisiones. Esas deficiencias se acrecientan por la limitada eficacia en la acción de las instituciones públicas y privadas para llevar adelante los planes y programas, de tal forma que sea posible transformar las políticas y recursos físicos, humanos y financieros en mayor y mejor capacidad operativa, con el fin de prestar servicios a los productores y a la población en general. Se incluye, en ese análisis, que la limitada capacidad administrativa y la dificultad para integrar los procesos de planificación y ejecución, han sido reconocidos como dos de los mayores obstáculos para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural en los países de la región.

Con base en lo anteriormente expuesto, se establece el siguiente objetivo general para el Programa IX: "Cooperar con las instituciones nacionales del sector público y privado en sus esfuerzos por mejorar la capacidad orgánico-administrativa, así como su eficiencia y eficacia para diseñar políticas,

planes, programas y proyectos y para traducirlos en bienes y servicios que permitan lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural".

El mencionado Programa se constituye así en el marco institucional de los proyectos PROPLAN, cuyas particularidades serán expuestas a continuación.

c. Los Proyectos PROPLAN. Su modo de operar, temática y enfoque

Los Proyectos PROPLAN tomaron su denominación de la anterior División de Planificación y Manejo de Proyectos del IICA. Actualmente su ejecución está a cargo de la Dirección de Proyectos Especiales, una unidad de la Subdirección General Adjunta de Operaciones del Instituto. Los Proyectos PROPLAN son proyectos multinacionales de ámbito hemisférico que surgieron de la iniciativa del Instituto, la Fundación Kellogg y AID; así se originó el Proyecto PROPLAN/A, Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (Convenio IICA/Fundación Kellogg), y el Proyecto PROPLAN/AP, Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas (Convenio IICA/AID).

El desarrollo de ambos proyectos sobre un mismo ámbito temático e institucional y desde una misma unidad operativa, permitió un tratamiento unitario de aspectos conceptuales, metodológicos y operacionales tanto en el campo de las disciplinas de la Planificación y Administración para el Desarrollo, como del conjunto de problemas de los países a cuya solución se ha procurado contribuir en términos de cooperación técnica. La existencia de una integración conceptual y operativa entre ambos proyectos es la razón por la que se hablará, en adelante, del "enfoque de PROPLAN" como resultado de una misma experiencia de trabajo.

Debido a su característica multinacional, es menester visualizar a los Proyectos PROPLAN desde dos perspectivas complementarias. La primera, como un conjunto de actividades específicas integradas por objetivos de diferentes niveles, con una estrategia de operación definida, que responde a problemas comunes en más de un área de las que el IICA ha considerado conveniente señalar en la región para cumplir su cometido. La segunda, como instrumentos que operativizan la acción multinacional del Instituto en el marco de su función de

fortalecimiento institucional, a través de la cooperación técnica participativa y recíproca.*

En su área de competencia, los proyectos PROPLAN responden a una de las preocupaciones de los gobiernos de América Latina y el Caribe en procura de lograr un mejoramiento de los mecanismos de dirección para la planificación y ejecución de las políticas referidas al desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Para operativizar la estrategia de fortalecimiento de los mecanismos operados por el sistema de dirección, se ha establecido como área de trabajo de los Proyectos PROPLAN una serie de temas clasificados en dos grupos: básicos y específicos. El conjunto de dichos temas marcan la acción de PROPLAN en su área de competencia y expresan su clara inserción en la temática del Programa IX.

Las áreas temáticas básicas se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución y sirven como marco de referencia para las áreas temáticas específicas, que se expondrán más adelante. Los trabajos de PROPLAN sobre dichos temas básicos tienen por finalidad contribuir a construir la unidad conceptual y metodológica de las acciones del IICA en este campo. Esas áreas básicas son:

1. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, como integrador de las acciones que realiza el sector público y su articulación con las del sector no público.
2. El sistema de dirección, como encargado de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para

* Cf. Documento PROPLAN-17, San José, Costa Rica, 1981 (Cap. 2 y 3).

el desarrollo agrícola y bienestar rural.

3. El proceso de análisis de políticas, como sustento técnico para las decisiones estratégicas y operativas, en el contexto del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agropecuario y bienestar rural.
4. La información, como elemento de apoyo para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Por su parte las áreas temáticas específicas han sido detectadas a través de los requerimientos de cooperación técnica que cubre los Proyectos. Dichas áreas tienen ámbitos de acción que permiten precisar los instrumentos metodológicos para apoyar los trabajos de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas vinculadas con el desarrollo rural, en sus diferentes niveles administrativo-espaciales (local, regional o intermedio y nacional). Así, dichas áreas se han especificado en términos de grupos de actividades, con las características propias que conlleva la operación de los mecanismos de dirección:

1. Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política.
2. Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas.
3. Definición de políticas estratégicas y elaboración de planes y programas de desarrollo.
4. Identificación, preparación y priorización de proyectos.
5. Definición de políticas operativas y elaboración de planes y programas operativos.
6. Manejo de Programas y Proyectos.
7. Diseño de la organización institucional.
8. Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.
9. Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

Esas áreas temáticas específicas señalan de forma más precisa los ámbitos de acción de los Proyectos PROPLAN. El número de dichas áreas y de sus subdivisiones varía de acuerdo con los requerimientos de cooperación de cada país. Sin embargo, todas las actividades están basadas en el enfoque de PROPLAN relativo a la acción del sector público en la orientación del proceso de desarrollo rural, que se manifiesta a través de la planificación y ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Ese enfoque se caracteriza por los siguientes postulados:

- 1) La redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso de planificación-ejecución, en cuya conducción se integran el análisis y definición de políticas estratégicas y operativas, y el manejo de programas y proyectos.
- 2) El rediseño del papel del sistema de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquél utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución, si bien adquieren características propias según el nivel espacial en que operan, forman un todo integral, de manera que cualquier acción parcial sería insuficiente.
- 3) La readecuación de las relaciones del sector público con el sector no público, de manera tal que se incorpore la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Este es un elemento esencial tanto para la captación de las demandas reales, como para la generación de respuestas eficaces.

Como se indicó inicialmente, los proyectos PROPLAN corresponden a la categoría de proyectos multinacionales del IICA. Esto hace que, la operación de los proyectos PROPLAN se caracterice por:

1. Integrar actividades de cooperación técnica que se realizan en varios países con base en un enfoque que les da unidad conceptual y metodológica y que les permite la generación de tecnología apropiada a las necesidades de los países miembros;

2. Concentrar parte de sus recursos en las actividades de diseño de tecnología apropiada ("componente hemisférico"), la que es adaptada y probada a través de actividades a nivel de país ("componente país"), los cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología.
3. Desarrollar sus actividades a través de la interacción de grupos técnicos de dos tipos: los del nivel central ("grupo central") y los localizados en los países ("grupos país").
4. Fundamentar la interacción entre dichos grupos técnicos en la prestación de apoyo recíproco, sustentado por una parte en acciones a nivel de país operando a través de sus instituciones, como respuesta a problemas específicos que confrontan los técnicos nacionales, y por otra en la construcción de la unidad conceptual y metodológica, en la documentación de experiencias y en la permanente capacitación mutua.
5. Operativizar la cooperación técnica participativa en función de dos aspectos; uno es el de apoyo técnico directo, basado en el trabajo con los técnicos nacionales y que enfatiza el "transferir haciendo"; el segundo, fundamentado en el anterior, es el de capacitación, que se brinda en aspectos concretos y enfatiza el "aprender haciendo".

2. LA CAPACITACION EN LA ESTRATEGIA DE ACCION DE PROPLAN

El enfoque de PROPLAN sobre el proceso de planificación-ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural implica, no sólo una determinada posición conceptual en el campo de la Planificación y Administración para el Desarrollo aplicadas al ámbito rural, sino también una modalidad de cooperación técnica en el ámbito del sistema de dirección. Dicha modalidad debe ser analizada a la luz de los fundamentos conceptuales de la propuesta de PROPLAN sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución y también del modelo específico de cooperación técnica del IICA; dicho modelo, como se indicó, define la naturaleza del Instituto y enmarca el conjunto de sus acciones en los países del hemisferio.

Para los propósitos de este documento importa destacar en forma sucinta algunas de las características de las actividades y productos que comprenden las acciones de los proyectos PROPLAN, las cuales se cimentan en un conjunto de principios o fundamentos teóricos de los que también se hará mención. Sin embargo, en este Capítulo se da mayor importancia a la parte referida a las actividades y productos.

a. Características de la acción de PROPLAN

Los enunciados que se presenta a continuación hacen las veces de ideas directrices en la operacionalización del enfoque de PROPLAN y deben ser apreciados como un conjunto de elementos relacionados e interdependientes. Si bien por su índole normativa constituyen en la actualidad puntos de partida para el desarrollo de las actividades de PROPLAN, no excluyen que hayan sido objeto de una formulación gradual o progresiva, resultado de la integración de teoría y práctica en la realización de las actividades de cooperación técnica. Por lo mismo, siguen sometidas a esa dinámica y, por consiguiente, a la posibilidad de revisión y formulación. Estas características son:

1. El trabajo directo sobre el objeto de transformación.
2. La participación/reciprocidad en la realización del trabajo.

3. La realización del trabajo en un contexto caracterizado por la articulación de 'componentes' y 'grupos técnicos'
4. La vinculación directa de la investigación y producción de estudios con la acción y la transferencia en la acción.
5. La modalidad grupal e interdisciplinaria en la realización del trabajo y en el desarrollo de los recursos humanos.

Un intento descriptivo de la relación e interdependencia de los elementos que acaba de presentarse llevaría a afirmar lo siguiente: la participación del IICA a través de los Proyectos PROPLAN en los procesos de desarrollo de los países con los que se coopera, no permanece en el nivel normativo o indicativo -modalidad de algunos servicios de asesoría y apoyo-, sino que se traduce en un compromiso concertado que involucra a los técnicos del Instituto en esos procesos.

Este 'apoyo técnico directo' a la acción de las instituciones en el campo de la Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, se cumple en el seno de equipos conformados por personal del país y del IICA, responsables en sus respectivos ámbitos del diseño y realización de las actividades en el marco de la posición doctrinaria del gobierno y de las restricciones institucionales y del medio ambiente.

Tanto la concepción amplia del desarrollo rural que sustenta el IICA como la complejidad de los problemas y potencialidades que se enfrentan, así como el enfoque integrado de las ciencias y técnicas vinculadas al ámbito de acción de PROPLAN, conducen a un trabajo interdisciplinario.

Por ello se considera que uno de los mecanismos más importantes y adecuados a este tipo de trabajo es actuar y pensar en equipos de amplio espectro profesional, con el propósito de integrar y consolidar equipos de trabajo con capacidad autosostenida en el seno de las instituciones nacionales. Esta acción participativa de los equipos de trabajo en los procesos de desarrollo, al inscribirse en un conjunto o red-factor peculiar del modelo multinacional

de operación de PROPLAN- recibe un caudal mayor de insumos y contribuciones de diversa índole. A su vez, este tipo de acción hace que se proyecte al interior de esa red los productos de su trabajo, generándose así una circulación continuamente realimentada de estudios, esquemas operativos y metodologías cuya fuente son los procesos mismos de acción sobre la realidad. Los procesos de cooperación así descritos resultan, en suma, potenciados y enriquecidos en función de los impactos deseables sobre el objeto de transformación, y posibilitan un incremento de la capacidad a través del trabajo en equipo.

b. Fundamentos teóricos

El conjunto de características presentado en el acápite anterior se sustenta en un determinado cuerpo de ideas que forman parte del marco teórico en el que se basa la acción de los proyectos PROPLAN. Algunos de esos supuestos se explicitan a continuación, con el propósito de mostrar la relación de expresión adecuada y recíproca que se da entre las actividades/productos, las categorías metodológicas que gravitan en su producción y sus fundamentos teóricos. Los aspectos que se comentará pueden resumirse en las siguientes proposiciones:

- 1). La preeminencia del objeto de transformación
- 2). La unidad de decisión-acción
- 3). El sentido de totalidad
- 4). La dimensión participativa.

1) La preeminencia del objeto de transformación

Se trata de una perspectiva referida tanto al ámbito del conocimiento como al de los procesos (científico-tecnológico) destinados a resolver problemas o desarrollar potencialidades con el fin de reorientar la realidad socio-económica y política en un sentido determinado. Así, la preeminencia del objeto de transformación se traduce en una nueva forma de identificar el objeto de trabajo en términos de problemas o potencialidades socialmente

definidos. Esto, a su vez, desde un punto de vista cognoscitivo (representación de la realidad) lleva a reconocer como fuente principal de conocimiento al proceso mismo de transformación de la realidad.

Por consiguiente, el objeto de conocimiento -cuyo eje no es ya el 'saber dado' sino problemas concretos socialmente definidos- implica una relación entre el saber, las prácticas sociales y el objeto de esas prácticas en la realidad concreta.

2) La unidad de decisión-acción

Este aspecto, derivado en cierto modo del anterior, se refiere a una concepción dinámica del comportamiento humano en los procesos sociales, que procura superar la separación dicotómica entre decisión y acción. En este sentido, la unidad decisión-acción llega a ser posible a partir de la redefinición de la realidad como objeto de transformación, objeto en torno al cual se decide y se actúa, dentro de una operación que lo modifica pero que también modifica los contenidos conceptuales de los involucrados en la toma de decisiones. Así, tales decisiones se despojan de su dimensión de pensamiento abstracto y las acciones pierden, a su vez, la dimensión puramente pragmática para dar paso a una integración de ambos elementos. La separación dicotómica de decisión-acción se asienta en una desvalorización de la práctica siendo ésta en realidad la verdadera instancia que permite articular, integrar y enriquecer ambas conductas.

3) El sentido de totalidad

Se trata de una perspectiva referida a la realidad como objeto de decisión-acción, la cual está relacionada con el contenido de los dos acápite anteriores y se contrapone a la abstracción como deformación del pensamiento y la acción (teoricismo, pragmatismo). El 'sentido de totalidad' supone que el significado básico de cualquier aspecto o porción de la realidad es comprensible sólo en el contexto de una realidad mayor, más compleja y abarcante, cuyas leyes y determinaciones se expresan de un modo específico en ese aspecto o porción singular. Por consiguiente, el grado de concreción del objeto, o sea su cualidad de ser 'concreto', no le viene dado por su inmediatez o tangibilidad

sino por sus modos -debidamente comprendidos- de inserción y pertenencia a una totalidad (a partir de la cual se pone de manifiesto el significado básico de lo singular). En otras palabras, una realidad sobre la que se opera es 'concreta' cuando es comprendida y asumida en ese sistema de relaciones contextuales que le dan un sentido preciso, y cuando se la enfrenta con arreglo a esas mismas relaciones, entendiéndose que a los ámbitos más complejos y abarcales se llega en un proceso gradual; asimismo, se hace necesario identificar las determinaciones más relevantes que gravitan en ese aspecto singular de la realidad.

4) La dimensión participativa

Este aspecto se refiere a la necesidad de reconocer, no sólo en teoría, que cada sujeto es, en esencia, social; en consecuencia, todo esfuerzo por transformar la realidad sin incluirlo en 'la decisión-acción sobre el objeto de transformación' no tendrá éxito o, en el mejor de los casos llegará a resultados poco significativos.

La participación se enfatiza no sólo desde un enfoque eficientista sino principalmente en una perspectiva ética y humanista, toda vez que lo que está en juego es la realización humana como proceso inseparable de la acción cooperativa en el cambio de las condiciones de vida o transformación de la propia realidad.

e. Operacionalización de las categorías metodológicas:

algunas de las experiencias de trabajo

Se presenta a continuación algunas de las experiencias del trabajo de PROPLAN; mediante ellas se procura mostrar cómo constituyen formas de concreción de las características antes señaladas. Si bien los ejemplos se utilizan como ilustración acerca de una característica determinada, es válido afirmar que en su conjunto aquellas características intervienen -directa o indirectamente- en todas las experiencias de trabajo. Para su presentación se ha adoptado como modalidad encabezarlas con el enunciado de la característica que se pretende destacar con la experiencia.

1) El trabajo directo sobre el objeto de transformación

Como se señaló anteriormente, una de las características de los Proyectos PROPLAN es que sus acciones se efectúan con una modalidad de trabajo directo sobre el objeto de transformación. Dicho objeto de transformación es abordado en términos del 'ámbito de acción de PROPLAN', definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organizaciones del sector público, cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. (Documento PROPLAN-17, pág. 24).

Las áreas de trabajo básicas y específicas de los proyectos PROPLAN se refieren a los mecanismos de dirección que operan las instituciones públicas en el ámbito agrícola y rural. Entre esos mecanismos se encuentra la preparación de diagnósticos, la programación operativa y de mediano plazo, la formulación de políticas estratégicas y operativas, los mecanismos de coordinación y las relaciones de autoridad.

Dichos mecanismos abarcan toda la estructura de organización de las instituciones y cuentan con elementos focales que son los centros de decisión y asesoramiento. Tales centros de decisión son siempre los despachos de los ministros, secretarios de Estado, directores generales, gerentes, directores regionales y jefes de programas y proyectos. Los centros de asesoramiento están usualmente en las oficinas o direcciones de planificación o programación, y en los comités u organismos ad hoc creados para una función asesora.

Esas instancias de decisión y asesoría definen el ámbito institucional de la acción de los proyectos PROPLAN en sus actividades de cooperación. En República Dominicana las actividades de PROPLAN están comprometidas con la Subsecretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria (STPSA), la Unidad Regional de Planificación y Economía (URPE) y la Dirección Regional Agropecuaria Central; en Venezuela, con el nivel directivo de Programa de Areas Rurales de Desarrollo Integrado (ARDI) y el Proyecto ARDI/AROA; y en Colombia con la Dirección Nacional del Programa DRI, la Dirección Regional del mismo Programa en Santander, la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, las Gerencias y Sub-gerencias de los Institutos descentralizados a nivel nacional, regional y local.

El elemento común entre dichas unidades es que la mayoría de las actividades que en ellas se desarrollan son de dirección, o sea aquellas referidas al análisis de problemas, asesoramiento o planteamiento de alternativas de solución y toma de decisiones, todas ellas concretadas con la correspondiente realización de acciones específicas de los Programas y Proyectos.

Así, las actividades de cooperación a través de las cuales se pone en acción la estrategia de PROPLAN -que son las de estudios, capacitación y apoyo técnico directo- se dirigen hacia el fortalecimiento de esas unidades, que en términos de estructura organizativa caracterizan al sistema de dirección.

Esta acción de cooperación se lleva a cabo dentro de una modalidad de trabajo directo, la cual comprende cuatro aspectos.

- a) El trabajo con funcionarios nacionales,
- b) en sus instituciones,
- c) dentro de sus prioridades y políticas vigentes, para identificar
- d) y resolver sus problemas actuales.

El trabajo con funcionarios es esencial a la naturaleza de la acción de cooperación del IICA que, como ya se indicó, tiene como una de sus finalidades el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Así, la tarea de los técnicos de PROPLAN se efectúa bajo el principio de trabajo conjunto, lo cual caracteriza que la cooperación fructifique en un producto apropiado a necesidades específicas que, a la vez, tenga una real factibilidad de aplicación y genere resultados relevantes.

Este aspecto es de particular importancia, pues las decisiones que son el producto del sistema de dirección tienen un impacto global en la operación de toda la organización y están condicionadas por los elementos político-dogmáticos del gobierno. Por lo tanto, el trabajo con funcionarios nacionales en este ámbito es fundamental para que la cooperación sea productiva y se traduzca en el mejoramiento de la eficacia del desempeño de las instituciones a las que se apoya.

En el caso del componente PROPLAN-Venezuela, el convenio que norma las actividades de cooperación está administrado conjuntamente por el Director de la Oficina de Planificación del Sector Agrícola, que es una dependencia del Ministerio de Agricultura y Cría, el Jefe del Proyecto ARDI/AROA, y funcionarios del IICA. Además, el trabajo en el terreno es llevado a cabo con la participación del Jefe del Proyecto y con los coordinadores de Programas y Jefes de Areas, directamente vinculados a la tarea de conducción del Proyecto.

Al decirse que el trabajo se realiza en las instituciones, se hace referencia al énfasis de los Proyectos PROPLAN en concertar su acción de cooperación con los funcionarios nacionales, en aquellas actividades de dirección que las instituciones han decidido llevar a cabo. En tal sentido, de acuerdo con la estrategia de concertación del IICA, la acción de PROPLAN no busca la realización de nuevas actividades que estén desvinculadas de la programación de las entidades con que se coopera.

De ese modo, las actividades de cooperación del componente PROPLAN-Colombia que se ha venido desarrollando en los departamentos del Norte de Santander, César y Santander, estuvieron de acuerdo con una programación acordada con la Dirección General Regional del DRI. Las acciones de cooperación se acomodaron así a la propia programación de actividades del Programa.

Las acciones estuvieron referidas en un primer momento a manejo de programas y proyectos con el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, experiencia que sirvió como base al desarrollo de las actividades del componente de producción del programa DRI. Luego se amplió las acciones al desarrollo y aplicación de una nueva metodología de diagnóstico a partir de los instrumentos existentes y experiencias previas; asimismo se desarrolló la metodología de programación prospectiva, que inicialmente se aplicó a los programas de producción por producto y que se viene ampliando para la preparación de programas de desarrollo microregional, considerando todos los componentes del DRI. Se apoyó también en la documentación y ajuste de la metodología de selección de áreas, se mejoró la programación operativa, se desarrolló y aplicó la guía técnica para la elaboración del marco orientador del programa, inicialmente en el nivel microregional y, recientemente, para todo el programa en el nivel

nacional; se está trabajando en el diseño y ajuste de los mecanismos de seguimiento y evaluación en el nivel microregional.

El sentido de la viabilidad de aplicación de los productos del trabajo de cooperación con las instituciones nacionales está determinado por la inclusión de esa tarea en las prioridades y políticas vigentes. Ese es un aspecto característico de la acción del IICA y, por lo tanto, del trabajo de los Proyectos PROPLAN, basados en la adecuación de la cooperación técnica a las prioridades de los países en los diferentes niveles de decisión.

La importancia de ese aspecto se hace más evidente si se modifica el marco orientador de las acciones del sector público. En el caso del componente Colombia, el cambio de gobierno incluyó una labor de concertación con las nuevas autoridades sobre las áreas que serían objeto del esfuerzo de cooperación del IICA. Ha surgido así un nuevo acuerdo, con base en el cual PROPLAN amplió el ámbito espacial de su acción y viene trabajando con la Dirección Nacional del DRI y las Direcciones Regionales en la difusión y aplicación, en todos los distritos en que se ejecuta el programa, de las metodologías desarrolladas para el fortalecimiento de los mecanismos de dirección. En el Departamento de Santander se mantendrá la concentración de actividades para la adaptación y aplicación de nuevas metodologías.

El trabajo de cooperación técnica se desarrolla dentro de las prioridades y políticas vigentes y está orientado a la identificación y solución de problemas actuales y al desarrollo de una capacidad autosostenida para enfrentar los cambios que ocurran; se señala esto último como un aspecto característico del trabajo de PROPLAN para enfatizar el principio de generación de tecnología apropiada.

2. La participación/reciprocidad en la realización del trabajo

El fortalecimiento del sistema de dirección implica un desarrollo fundamental de la capacidad de análisis de políticas para la toma de decisiones, proceso para el cual la 'tecnología' disponible no siempre es la adecuada, debido a que en sus orígenes no fue necesariamente orientada a resolver los

problemas que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en las condiciones en que deben hacerlo.

De ese modo, se hace necesario desarrollar una tecnología adecuada relativa a las disciplinas de la Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, a la cual difícilmente se puede llegar si su generación no se vincula directamente con la resolución de problemas concretos.

Si no se recupera la experiencia que en los países se genera de manera silenciosa y dispersa; si no se guarda testimonio y se aprovecha las lecciones aprendidas de la experiencia, muchas veces a costos muy elevados, y si no se realiza un esfuerzo de vincular a ella el desarrollo de las disciplinas, difícilmente se podrá llegar a disponer de un conocimiento orgánico adecuadamente dirigido para resolver problemas reales.

Tal tecnología no puede darse sin un esfuerzo que intencionada y deliberadamente se oriente hacia una síntesis entre la contribución meritoria de la visión de los problemas y la forma de resolverlos de quienes se enfrentan con ellos en forma cotidiana, y el aporte no menos importante contenido en los instrumentos metodológicos que plantean su resolución desde un plano predominantemente conceptual.

La forma de llegar a ésta síntesis demanda un esfuerzo participativo y recíproco entre los grupos implicados en la búsqueda de las soluciones a los problemas, dentro de una modalidad de acción directa sobre el objeto de transformación. Esta acción participativa y recíproca es una de las características de los Proyectos PROPLAN; se ha llevado a la práctica con resultados sumamente positivos. En el caso del Programa DRI que conduce el Gobierno de Colombia, y particularmente en el de las acciones que se desarrollan con la Dirección Regional del Programa, con sede en el Departamento de Santander, se ha identificado como una de las áreas específicas de cooperación la correspondiente a los mecanismos de análisis de la problemática para el diseño de soluciones válidas y eficaces.

Dadas las necesidades inherentes a la ejecución del programa mencionado, existía muy poco margen para la aplicación de métodos convencionales de interpretación y caracterización de la problemática. Por otra parte, dichos métodos demandan gran cantidad de información, costosa y de difícil obtención, y conducen a la generación de extensos estudios descriptivos de muy escaso valor explicativo y, por lo tanto, poco válidos para el diseño de soluciones oportunas.

De allí surgió la necesidad de generar un método determinado de trabajo y emplear instrumentos que hicieran posible un relevamiento expeditivo de información sustantiva, dando énfasis al análisis de los problemas y a su priorización, con la participación de los beneficiarios del programa.

Se eligió así la Técnica de Grupo Nominal^{*} como metodología para el trabajo con los técnicos beneficiarios, y se estudió e incorporó adaptaciones para su aplicación. El uso de dicho instrumento comprende un trabajo en equipo para identificar y caracterizar la problemática, sobre la base del conocimiento que tienen los integrantes de los grupos de trabajo, cuya selección constituye un paso muy importante.

Se iniciaron los trabajo con actividades motivacionales orientadas a facilitar el trabajo en equipo y se continuó con:

- a. La identificación individual y no organizada de los problemas relevantes,
- b. La compatibilización y construcción de un listado a nivel de grupo y de conjunto de grupos.
- c. El ordenamiento y jerarquización causal de los problemas con base en la relación causal predominante, trabajo que se llevó a cabo mediante el empleo de instrumentos tales como la red de pertinencia^{**}.

* Traducción de "Nominal Group Technic".

** IICA. Programa de Manejo de Proyectos. Guía para el Manejo de Proyectos y Fascículo No. 2. Resumen Operativo Gerencial, San José, Costa Rica, 1979.

- d. La determinación de los factores 'controlables' y de los factores externos condicionantes.
- e. La validación de la problemática encontrada por los representantes de la población, que sería afectada en forma directa o indirecta por el programa.

Dada la sencillez y fácil aplicabilidad del método, la capacidad de identificar, ordenar y priorizar problemas fue realmente incorporada al bagaje de instrumentos en corto plazo, en condiciones de utilizar la experiencia para trabajos semejantes.

El trabajo fue, por consiguiente, de naturaleza participativa, y se dirigió al objeto de transformación a través del desarrollo de métodos e instrumentos apropiados para la caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política, que es una actividad que corresponde al sistema de dirección.

Ese procedimiento se combinó con algunas técnicas más convencionales, especialmente para el análisis de la problemática del mercadeo, que demandaba un estudio de la comercialización a un nivel mayor que el del Distrito DRI, al incorporar a los principales mercados regionales de destino para la producción agropecuaria del área.

Dicha síntesis permitió generar un procedimiento genuino y adecuado a las características y limitaciones con las que opera el programa, demostrando ventajas sobre procedimientos previos que dejaban en manos de las instituciones la definición de soluciones, toda vez que en forma individual decidían qué problemas y con qué prioridad se debían atender. Este procedimiento se está generalizando para su aplicación en todas las áreas que cubre el programa-DRI lo cual es indicativo de los beneficios del elemento de participación/reciprocidad.

3) La realización del trabajo en un contexto caracterizado por la articulación de 'componentes' y 'Grupos Técnicos'

Como se indicó anteriormente, el desarrollo de las actividades correspondientes a los proyectos PROPLAN se efectúa a través de la interacción entre un grupo central y grupos en los países. La relación entre esos grupos técnicos que se refiere al desarrollo, adaptación, aplicación y transferencia de metodologías e instrumentos, tiene características particulares determinadas principalmente por las demandas específicas del país y las características del ámbito institucional en el que se opera.

Las relaciones de los grupos-país con el grupo central tienen características de reciprocidad que se plasman a través de un trabajo conjunto. Así, los técnicos de los grupos-país requieren información tanto sobre los desarrollos conceptuales y metodológicos en los que no hayan tenido una participación muy directa, como sobre la evolución de los trabajos desarrollados en el área temática que les preocupa, ya sea a nivel hemisférico o de otros componentes país.

Para ilustrar la interrelación entre estos grupos se hará referencia a una de las áreas de trabajo del Proyecto PROPLAN/AP en Venezuela, la de Seguimiento y Evaluación de Impacto. Dicha área fue identificada en el convenio con el Ministerio de Agricultura y Cría como uno de los campos prioritarios para el cual habrá que diseñar y poner en marcha un sistema que proporcionará información apropiada para la toma de decisiones. Ante tal demanda de cooperación, los encargados del grupo-país plantearon como primera actividad el desarrollo de un marco conceptual de referencia que enmarcara el tema de seguimiento y evaluación de impacto dentro de los mecanismos de dirección del Proyecto ARDI-AROA.

La actividad fue iniciada por el grupo central, llegándose a preparar un esquema básico que identificaba los principales elementos del sistema y precisaba los conceptos relacionados con la caracterización del mismo. Este esquema fue analizado y discutido en conjunto con el grupo -país y luego con

funcionarios nacionales, para iniciar así el diseño del sistema. El esquema básico fue alimentado por la información sobre el tema de que se disponía en el grupo central y por los aportes del grupo ARDI/AROA-IIICA que tendría a su cargo el diseño y puesta en marcha del sistema.

El procedimiento no es idéntico en todos los casos, sobre todo cuando las experiencias en el país parten de la adaptación de una metodología o de instrumentos ya existentes; casos en los que el objetivo de las actividades de los proyectos PROPLAN es mejorar su aplicabilidad en las condiciones específicas que se encuentren.

Una vez construidos los métodos o instrumentos a través de la interacción entre ambos grupos y los funcionarios nacionales, son aplicados a las situaciones concretas, generando así un cúmulo de información con la cual se analiza los contenidos conceptuales, se los ajusta o redefine y se procede a la elaboración de metodologías genéricas que puedan aplicarse a otros países. Para ello se toma en cuenta otras experiencias, se generaliza y flexibiliza procedimientos y se relativiza los detalles para ampliar su adaptabilidad; como medio de ilustración quedan los resultados de la aplicación. Esta actividad es responsabilidad del grupo central; sin embargo, se trabaja con los técnicos del grupo-país en el que se originó o aplicó la metodología, a fin de captar sus aportes y evitar que aquélla pierda concreción y aplicabilidad en el proceso de flexibilización.

A modo de ejemplo, puede citarse el caso de la metodología para la preparación del marco orientador para el desarrollo agropecuario, cuyo diseño se inició a partir de un trabajo de cooperación que, a través del Proyecto PROPLAN/AP, fue realizado en Panamá. Como producto de ese trabajo se desarrolló una primera versión de la metodología, que luego fue analizada con los técnicos del Grupo-Colombia para elaborar una propuesta que respondiese a la solicitud de cooperación en esta área temática. Esta propuesta en la cual se concreta el trabajo de interacción entre funcionarios nacionales y de los grupos central y país de PROPLAN, es un ejemplo de metodología genérica que contiene todas las características de un producto de componente hemisférico.

En tales casos, el procedimiento de trabajo demanda habitualmente una presentación y justificación conceptual del método o instrumento, y una demostración de su utilidad en la conducción del proceso de planificación-ejecución; continúa con una presentación de las experiencias de su aplicación, destacando las lecciones aprendidas y poniendo énfasis en las características, demandas y restricciones del medio en que fue aplicada; luego se prosigue con ejercicios de aplicación que permitan desarrollar destrezas específicas de adecuada utilidad y validez en cuanto a la metodología que se elabora en el país. De tal forma, se da un proceso de relaciones interdependientes entre los grupos-país y el grupo central, en el cual el eje central de la relación grupal es un proceso de enseñanza-aprendizaje.

De esa forma, en el desarrollo de un producto de las actividades del componente hemisférico se cuenta con la participación de técnicos del grupo central y el aporte de los técnicos de los grupos-país. Del mismo modo, los trabajos del componente país son desarrollados bajo la responsabilidad principal de los técnicos del grupo-país, con el apoyo complementario de los grupos central y otros componentes del país.

Así, la generación de experiencias en casos concretos facilita su repetición, pues el propio producto inicial se convierte en material de enseñanza y difusión, toda vez que permite documentar e ilustrar experiencias.

En las actividades de capacitación y apoyo técnico directo que se ha realizado durante la etapa previa a la constitución del grupo-país en Venezuela, se contó con una amplia participación de los técnicos del grupo-central y del Grupo-Colombia y de consultores. En el caso del componente Colombia, que está en una etapa más avanzada de desarrollo que los otros dos componentes-país, la participación de los técnicos del grupo central se ha dado en una proporción menor.

La relación entre los grupos técnicos y los funcionarios nacionales dentro de una modalidad de operación multinacional permite aprovechar las grandes posibilidades que plantea la adopción y transferencia de experiencias y desarrollos conceptuales y metodológicos entre países que enfrentan problemas semejantes. Tanto el apoyo técnico directo como el desarrollo de las actividades denominadas

'de estudio' quedan articulados a través de un puente de doble vía que, en esencia, está representado por grupos que centran su labor en un proceso de enseñanza-aprendizaje.

Los resultados del proceso apuntan a dar solución a problemas presentes en varios países y que son de preocupación principal de los funcionarios nacionales, para lo cual se desarrollan las acciones de cooperación dentro de los respectivos marcos institucionales y en el propio cumplimiento de los programas de trabajo de las instituciones. Estas, por su parte, al quedar comprometidas en el proceso adoptan decisiones para ajustar su funcionamiento, de modo tal que les sea posible hacer efectiva la nueva capacidad que proviene del proceso de enseñanza-aprendizaje.

4) La vinculación directa de la investigación y producción de estudios con la acción y la transferencia en la acción.

La investigación y producción de estudios realizados dentro de los proyectos PROPLAN se efectúa con un enfoque de investigación-acción (action-research), que enfatiza la actividad de investigar o estudiar sobre el comportamiento del objeto de transformación. En tal sentido, la realimentación que se da entre las actividades de investigación y estudios y las de apoyo técnico directo permite desarrollar elementos conceptuales y metodológicos a través de un proceso evolutivo continuo.

En ese proceso de interrelación, las actividades de investigación y estudios juegan un papel de organizadores y facilitadores de la información que proviene de la acción misma sobre el objeto de transformación, la cual es asimismo producto de la interrelación de los componentes hemisféricos y país. Por su parte, la difusión de esa información es realizada a través de actividades de capacitación de diversa índole.

La relación de la investigación con la acción se cimienta en el trabajo directo sobre el objeto de transformación y se manifiesta a través de la labor con técnicos nacionales, en sus instituciones, dentro de sus prioridades y políticas vigentes, para identificar y resolver sus problemas actuales relevantes.

De ese modo, las actividades de investigación y estudios tienen su origen en las necesidades identificadas a través del proceso de concertación, las cuales dan lugar a las actividades de capacitación y apoyo técnico directo.

A partir de esa misma vinculación entre la investigación o estudio y la identificación o búsqueda de solución a los problemas en los países, los productos de los estudios o investigaciones se convierten en elementos facilitadores o precipitadores de la transferencia de capacidad en la propia acción sobre el objeto de transformación.

La modalidad de investigación-acción, aunque presenta restricciones por sus características situacional o casuística, tiene la ventaja de ser práctica y directamente relevante en relación al problema real. Sin embargo, al insertarse en los marcos conceptuales que determinan las categorías e hipótesis básicas, los resultados pueden llegar a generalizarse y servir con mayor utilidad como marcos de referencia para contrastar y estudiar problemas similares en el país y en otros países de América Latina y el Caribe.

En la operación de los proyectos PROPLAN, las actividades relativas a la investigación y producción de estudios comprenden varios tipos de tareas: el desarrollo de marcos conceptuales, metodologías básicas y guías técnicas, y la documentación de experiencias.

Partiendo de un marco conceptual de referencia que define la naturaleza y características del ámbito de acción de PROPLAN, así como los términos del enfoque de cooperación técnica que norma sus actividades, los estudios son desarrollados en función de las actividades de capacitación o de apoyo técnico directo que se realizan en los países. En otras palabras, los estudios, que son actividades características del 'componente-hemisférico', tienen su origen en las actividades de 'componente-país'.

Con el fin de apoyar las acciones de PROPLAN en las áreas específicas de análisis de sistemas de planificación agropecuaria, análisis de políticas, manejo de programas y proyectos y análisis de mecanismos de coordinación institucional, se ha desarrollado marcos conceptuales y metodológicos que

permiten orientar las acciones de cooperación y generalizar sus productos.

En un caso particular, la definición en el sentido de atender en forma prioritaria el área específica de coordinación interinstitucional en los países llevó a la realización de una actividad previa de estudio que consistió en la preparación de un marco de referencia sobre la naturaleza y características de la coordinación, así como al diseño de una metodología para la caracterización de las relaciones de coordinación entre instituciones, en torno a la ejecución de un programa o proyecto de desarrollo.

Dicha actividad fue iniciada en una primera etapa por el Grupo Central y culminó en la preparación de una primera versión del marco y la metodología. Seguidamente, ésta fue discutida con técnicos del grupo en República Dominicana y luego presentada a los funcionarios nacionales para el correspondiente trabajo de análisis conjunto con fines de adaptación. Cuando los funcionarios de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) tomaron la decisión de llevar a cabo el estudio, se formó un grupo SEA-IICA que se encargó de su realización.

Como resultado de esa actividad, se obtuvo la información necesaria para precisar las áreas específicas en que habría que centrar los esfuerzos de fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional. Asimismo, con los resultados de la experiencia se introdujo modificaciones al marco y metodología preparados.

Cuando se identificó y concertó con las autoridades del Gobierno venezolano el convenio de cooperación técnica al Programa ARDI, se identificó el área de Coordinación Institucional como una de aquellas en las que se trabajaría como parte de la acción de PROPLAN/A, en el ámbito de los mecanismos de dirección de dicho Programa y específicamente del Proyecto ARDI-AROA. El proceso de definición de las áreas de trabajo de PROPLAN/A en Venezuela fue efectuado a través de la labor conjunta de funcionarios del Programa ARDI y técnicos del Grupo Central de PROPLAN y de la Oficina del IICA en Venezuela.

Con el conocimiento de los funcionarios nacionales respecto a la metodología y los resultados del estudio sobre las relaciones de coordinación desarrollada en República Dominicana, se acordó la realización de un estudio sobre la misma área temática en el ámbito del ARDI-AROA. Se repitió así, el ciclo de preparación de una propuesta metodológica adaptada a las condiciones del ámbito de aplicación, se discutió con los funcionarios nacionales y se formó un equipo ARDI-IICA para llevar adelante el estudio.

Se obtuvo una caracterización precisa de los problemas de coordinación que enfrenta el ARDI/AROA, se preparó un perfil de programa para las acciones de fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y se inició eventos de motivación y capacitación para enfrentar los problemas. Como resultado directo, la experiencia brindó nuevos elementos de juicio que fueron incorporados en una nueva versión del marco y la metodología.

Otras metodologías como las referidas a preparación del marco orientador, elaboración de diagnósticos a nivel microregional, formulación de planes operativos y diseño de sistemas de seguimiento y evaluación, son sometidos a procedimientos semejantes, que permiten incorporar los ajustes necesarios mediante la puesta en práctica en la acción de trabajo conjunto con los funcionarios nacionales. Esto motiva que las actividades de estudios estén en relación directa con la acción y la transferencia en la acción.

Las guías técnicas que más uso han tenido en las acciones de cooperación de PROPLAN son las correspondientes al área de Manejo de Proyectos, desarrolladas en 1978 por el Programa de ese nombre y sobre el cual se prepara una versión revisada y ampliada con base en las experiencias surgidas de su aplicación.

Tales guías se han utilizado a través de las acciones de 'aprender-haciendo', lo cual ha brindado un cúmulo de experiencias que gravitarán en forma determinante en su actualización y ajuste.

En cuanto a documentación de experiencias, se trata de una actividad continua en la acción de PROPLAN. Cada componente ha preparado una serie de materiales que se refieren tanto al contenido de la acción de cooperación como a la forma

en que ésta se desarrolló. Tal documentación, que forma parte de las actividades del llamado componente hemisférico, tiene por finalidad la divulgación de las experiencias para beneficio de todos los países miembros del IICA.

Entre los factores importantes de la experiencia de PROPLAN en este y otros casos, se puede hacer referencia al esfuerzo por adaptar o desarrollar instrumentos y metodologías adecuadas a las necesidades de los países, puesto que manifiesto en los siguientes hechos:

- a. Se ha partido generalmente de los instrumentos existentes, capitalizando la experiencia adquirida.
- b. Se ha desarrollado actividades de motivación y otras destinadas a favorecer el trabajo en equipo, con la participación de representantes de la población organizada y de los responsables de tomar las decisiones y definir y realizar las acciones.
- c. Las acciones han sido complementarias al esfuerzo del país y no han pretendido establecer estructuras institucionales superpuestas.
- d. Se ha utilizado marcos conceptuales como elementos ordenadores del conjunto de métodos e instrumentos que se generan.
- e. Se ha otorgado gran importancia al reconocimiento y tratamiento de la especificidad local, sin perder de vista la validez más generalizada del instrumental que se desarrolla.
- f. Se ha dado énfasis a las acciones en el nivel local, para posteriormente hacer lo propio con los niveles regional y nacional. Naturalmente, los contenidos y características de los métodos e instrumentos han variado de acuerdo con las demandas y roles del sistema de dirección en cada nivel administrativo espacial, aunque siguiendo un estricto criterio de articulación y coherencia.
- g. Se ha ensayado así experiencias precursoras que se evalúan antes de proceder a su repetición, lo cual permite incorporar sobre la marcha las lecciones de la experiencia e identificar los vacíos conceptuales o instrumentales.

Esta forma de trabajo es un medio importante para resolver los problemas de coordinación que usualmente son planteados como un problema más; no se los concibe como resultado de determinadas modalidades de operación, que desde su origen o concepción apuntan hacia la divergencia. Así, el enfoque seguido por los Proyectos PROPLAN ha sido orientado hacia el mejoramiento de la tarea en común que tienen los funcionarios nacionales, los beneficiarios y los técnicos que realizan la labor de cooperación.

5) La modalidad grupal e interdisciplinaria en el desarrollo de los recursos humanos

La acción multinacional de los proyectos PROPLAN se asienta en el trabajo grupal, como ha quedado suficientemente explicitado en los casos mencionados en los acápites anteriores. Sin embargo, es importante destacar que el carácter grupal de trabajo tiene connotaciones particulares para los proyectos PROPLAN en el sentido de que se enfatiza dos dimensiones específicas: por una parte, el valor que implica la constitución de equipos de trabajo cuya articulación no sea sólo de índole sumativa sino que tienda a lograr un esquema referencial común en función de la tarea concreta que se enfrente; por otra, la búsqueda de una verdadera integración disciplinaria que impida el tratamiento unilateralizado de problemas y potencialidades que en la realidad concreta son de alta complejidad y exigen ser encarados con una perspectiva que trascienda fronteras, a menudo artificiales, de las disciplinas científicas.

En el caso de las experiencias mencionadas o descritas en los acápites anteriores se ha procurado que los equipos funcionen en el sentido señalado orientando la dinámica grupal a una elaboración progresiva de un verdadero denominador común -o esquema referencial- que cohesione a los técnicos en la realización de las actividades y, finalmente, a una conformación grupal de amplio espectro profesional en la que prevalezca la interrelación dinámica de las disciplinas en juego, con el propósito de alcanzar productos originales no sólo por su adecuación o pertinencia a la realidad en la que opera sino también por su complejidad y riqueza 'transdisciplinaria'. Se reconoce así que la exagerada especialización o tratamiento de los problemas a la luz de un enfoque unidisciplinario, se convierte en una verdadera restricción para dar cuenta de los fenómenos económicos-sociales y políticos, cuyo tratamiento en el

ámbito de la planificación y administración para el desarrollo rural demanda una perspectiva plural e integrada,

Es necesario reconocer que el enfoque grupal e interdisciplinario es algo que no siempre se logra; cuando se alcanza representa un movimiento gradual y un proceso arduo, entre cuyos obstáculos se encuentran los enfoques científicos estereotipados (a nivel de una disciplina o un área disciplinaria) y la inercia de prácticas profesionales aisladas o individualistas que bloquean la posibilidad de integración tanto en el trabajo como en el orden conceptual.

Las experiencias de trabajo a través de la operación de grupos organizados en torno a problemas concretos del sistema de dirección del proceso de planificación-ejecución en diferentes países; y la interrelación de tales grupos según el esquema operativo hecho posible por la acción multinacional, que involucra a todos los casos citados (1 a 4), ha permitido ciertos logros muy significativos. Tales logros se han alcanzado con un estilo de trabajo y un tipo de resultados que inducen a profundizar en las posibilidades que ofrece el enfoque grupal e interdisciplinario como una alternativa realmente promisoría en cuanto a la progresiva optimización de la cooperación técnica que viene realizando PROPLAN en su área de competencia.

3. CONCLUSIONES

La cooperación técnica que realiza el IICA a través de los proyectos PROPLAN en el campo de la Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, en los términos presentados hasta aquí, permite un real incremento de capacidad a distintos niveles en las instituciones nacionales responsables del proceso de planificación-ejecución.

En esta última parte del documento se procura puntualizar el sentido y alcance de ese incremento de capacidad inherente a toda la acción de los proyectos PROPLAN, identificándolo como un proceso y un producto traducibles a la categoría de 'capacitación' pero que rebasa en cierto modo sus límites, en tanto no

se restringe a la transmisión de conocimientos, destrezas y habilidades en un entorno académico o escolarizado. Así, el concepto de capacitación en la acción de PROPLAN se perfila como un proceso de investigación y desarrollo articulado a acciones de transformación de la realidad concreta, poniendo énfasis en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural.

El fortalecimiento institucional, como una de las funciones principales de la acción de cooperación IICA-PROPLAN, otorga a su vez un encuadre adecuado para el concepto de 'incremento de capacidad' mencionado antes, de tal modo que la traducción a capacitación no implique únicamente el desarrollo de recursos humanos a través de acciones específicas de enseñanza-aprendizaje, sino una dinámica polivalente que se expresa en:

- a. Incremento de capacidad institucional, a través de cambios en los mecanismos de dirección, mediante la adopción e institucionalización de nuevas metodologías y esquemas de operación, con el objeto de optimizar el desempeño del sector público y propiciar la eficiencia autosostenida en la solución de sus problemas;
- b. Incremento de capacidad en relación al conocimiento, mediante la reformulación de enfoques teóricos y esquemas interpretativos referidos a la evolución de la problemática del sector agropecuario y a las alternativas de políticas más adecuadas para su desarrollo, así como a la disponibilidad y tratamiento de la información necesaria para la toma de decisiones;
- c. Incremento de capacidad instrumental, mediante la generación y adaptación de instrumentos, métodos y procedimientos adecuados a las actividades que cumple el sistema de dirección en los distintos niveles de decisión, enriqueciendo al mismo tiempo el acervo de medios y útiles transferibles en materia de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural;
- d. Incremento de capacidad en los recursos humanos, a través de la generación de equipos de trabajo con conocimientos, destrezas y habilidades orientados a la solución de los problemas y

desarrollo de potencialidades, dentro de la peculiaridad que presenten las diferentes situaciones de los países de la región.

El incremento de capacidad referido a los cuatro rubros expuestos está en estrecha relación con dos de los más importantes postulados educativos de la pedagogía contemporánea, que son el 'aprender a hacer' y 'aprender a aprender', a cuya discusión y elucidación ha contribuido UNESCO con documentos ya clásicos en la materia.

Los procesos y resultados de la capacitación consideran siempre a la persona y grupos humanos como ejes productores y beneficiarios, y es a través del hombre que cobra sentido cualquier bagaje conceptual, instrumental e institucional innovador; es decir, a través del hombre que en el esfuerzo cooperativo por cambiar las condiciones de su existencia aprende a resolver sus problemas y lo aprende resolviéndolos.

De ese modo el aprender a hacer y el aprender a aprender como postulados pedagógicos llevan a reflexionar acerca de los procesos relacionados con lo que -en el contexto de este documento- se denominó "objeto de transformación". Se trata de procesos transformadores tanto del objeto como del sujeto, en los que la clave está precisamente en ese 'hacer', entendiendo por ello una dinámica que integra pensamiento y acción.

En el enfoque de PROPLAN, la capacitación -en su genuino sentido de aprendizaje- se procura redefinir en un contexto más amplio que, sin subestimar los resultados considerados tradicionalmente como "conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes", incorpora otros procesos y productos a aquellas a los que se ha hecho referencia al hablar del "objeto de transformación" y de la dinámica propia de trabajo vinculada a éste; objeto de transformación cuyo primer significado es estar constituido por necesidades y potencialidades socialmente definidas.

Por consiguiente, el aprendizaje en su sentido restringido al entorno académico, queda aquí resituado como un 'momento' o 'mediación' en el proceso transformador en el que se inscribe la cooperación técnica y que se genera

como respuesta a tales necesidades socialmente definidas. La capacitación en el sentido mencionado es equivalente al proceso y al producto en términos de incremento de la capacidad institucional, desarrollo y adaptación de tecnología adecuada y el mejoramiento de los recursos humanos.

En este sentido, tales aspectos constituyen los medios a través de los cuales es posible aspirar a un fortalecimiento y desarrollo autosostenido del sistema de dirección, responsable de conducir el proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

D. PONENCIA PRESENTADA POR
EL INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA
CENTRO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL (ISA/CADR)

EL INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA
CENTRO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL (ISA/CADR)

CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	114
1. EL CASO DEL INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA	115
a. Introducción.....	115
b. Evolución del ISA	117
c. El ISA como Escuela	117
d. El ISA como Centro de Investigación	120
e. La relatividad del éxito	125
2. EL CASO DEL CENTRO DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO RURAL	125
a. ¿Qué es el CADR?	125
b. Los programas	126
c. El Método de Casos	127
d. Los talleres y laboratorios	128
e. ¿Porqué se creó el CADR?	128
f. Cooperación Interinstitucional	132
3. PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN PARA LA CAPACITACION	134
ANEXO.	135

PRESENTACION

En este trabajo el autor persigue tres objetivos principales. Primero, presentar el caso del Instituto Superior de Agricultura (ISA) con la finalidad de explicar qué hace el ISA, cómo lo hace y porqué lo hace. Segundo, presentar el caso del Centro de Administración del Desarrollo Rural como una respuesta a las necesidades de capacitación para el desarrollo rural y agropecuario de la República Dominicana, y como medio adecuado para la cooperación técnica de la República Dominicana con los países latinoamericanos en la capacitación para la planificación y administración del Desarrollo Rural. Tercero, bosquejar una idea de cooperación interinstitucional en el campo de la capacitación.

1. EL CASO DEL INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA

a. Introducción.

Durante las dos décadas de funcionamiento del Instituto Superior de Agricultura (ISA) en la formación de profesionales agrícolas, desarrollo de tecnologías y, ocasionalmente, desarrollo de planes de desarrollo rural, han ocurrido muchos cambios sociales, económicos y políticos en la República Dominicana. También han habido profundos cambios de paradigmas (si es que propiamente haya existido alguno) sobre el desarrollo económico de los países del tercer mundo.

El ISA, considerado por muchos como el proyecto más ambicioso de la Asociación para el Desarrollo, Inc., fue fundado en 1962 como una escuela de enseñanza secundaria vocacional en agricultura cuyo programa cubría los últimos tres años del bachillerato. Para ese entonces el país acababa de salir de una dictadura de 30 años, la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo Molina y habían menos de 11 Ingenieros Agrónomos graduados de universidades extranjeras, principalmente de México, y algunos peritos agrónomos y maestros en cultivos graduados de la Escuela Agrícola Salesiana (EAS), de Moca, el Colegio Agrícola San Iganacio de Loyola (CASIL), de Dajabón, y del Instituto Politécnico Loyola. No había ni una sola institución a nivel universitario formando profesionales agrícolas y la cantidad de técnicos medios graduados en las escuelas técnicas era muy baja,

Con la creación del ISA se acelera y revoluciona la formación de técnicos medios para la agricultura, ya que el Instituto se fijó como meta el aumentar el número de estudiantes de nuevo ingreso cada año y formar comisiones integradas por sus profesores, que recorrerían todo el país administrando exámenes a los estudiantes de cada provincia; el ISA pretendía con ello ofrecer iguales oportunidades a todos los estudiantes dominicanos deseosos de estudiar agronomía y seleccionar y desarrollar jóvenes que pudieran regresar a sus regiones a trabajar como agrónomos para contribuir al desarrollo de dichas regiones.

A principios de la década de los 60, el país, al igual que muchos otros países en vías de desarrollo, había aceptado como un hecho el fracaso de la estrategia de desarrollo rural basada en el crecimiento económico sin considerar la forma en que se distribuían los beneficios de ese crecimiento. Debido a ello, se comenzó a considerar la teoría de que el desarrollo rural debería comprometer directamente a los grupos más pobres.

Diversas alternativas fueron implementadas en la República Dominicana, algunos a manera de experimento; La Oficina para el Desarrollo de la Comunidad (ODC) fue una de las primeras opciones escogidas por el Gobierno; ésta se creó en 1962 mediante un acuerdo con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). No obstante, una institución como la ODC no era suficiente para desarrollar masivamente el sector rural y por eso se creó, paralelamente, el Instituto Agrario Dominicano (IAD) como estrategia, preferible a la ODC, para el desarrollo rural. Con la creación del IAD se pretendían reducir o eliminar las restricciones existentes en la estructura agraria, particularmente, en la tenencia y distribución de la tierra, y resolver el problema de la población sin tierras y de los sistemas de arrendamiento y aparcería. En esa época se reconocía el valor de la inversión en capital humano para garantizar un crecimiento sostenido de la agricultura, sobre todo porque se empezaba a oír sobre los resultados maravillosos de la revolución verde en México. Debido a ello se necesitaría mayor capacidad humana en la agricultura para realizar los cambios tecnológicos que llevarían a un mejor rendimiento por unidad de tierra. Prueba de que el país estaba pensando en los cambios tecnológicos para aumentar el ingreso del hombre del campo lo muestra la creación, en 1964, de la Estación Experimental Arroceras de Juma, creada con el asesoramiento del Gobierno de Taiwán.

Bajo estas circunstancias era obvio que el país necesitaba más técnicos agrícolas; el ISA vino a llenar ese vacío. La Asociación para el Desarrollo, Inc. creó al ISA mediante un préstamo del AID al Gobierno Dominicano. El ISA fue inaugurado el 26 de enero de 1963. En sus inicios el Instituto funcionó con un Consejo Directivo formado, en su mayoría, por miembros de la Asociación para el Desarrollo, Inc.; ese Consejo era y es el que traza las

políticas del ISA. (Ver gráfico N° 1 sobre Organización del ISA). Dada la escasez de personal dominicano para implementar esta idea y para administrar e impartir docencia en este Instituto, un grupo de la Asociación para el Desarrollo, Inc. se puso en comunicación con la Universidad Agrícola y Mecánica de Texas para que prestara estos servicios. En ese sentido, en 1962 se trasladó al país un grupo de técnicos de Texas A&M para formar, administrar e impartir docencia en el ISA. Las visitas realizadas por el Director del grupo, el Sr. Lester Buford, a la Escuela Agrícola Panamericana de El Zamorano contribuyeron a la conceptualización del sistema educativo que se implementaría en el ISA.

La base en que se sustentó la filosofía de la institución era: selección por vocación para la agricultura, potencial intelectual, equilibrio en la distribución de los estudiantes admitidos por área geográfica, disciplina estricta (casi militar en los primeros años), desarrollo de destrezas prácticas mediante el trabajo directo en el campo y talleres del ISA, y excelencia académica. El lema de la institución dice, en pocas palabras, lo que pretendían los fundadores de este Instituto de los estudiantes que ingresaran al mismo: "Aprender para servir y servir para construir".

b. Evolución del ISA

Generalmente se piensa que el ISA es una escuela agrícola que produce profesionales agrícolas. Pero el ISA, más que una escuela, es una institución para el desarrollo agrícola que, debido a su actualización en lo referente a los cambios que se producen en otros países en el área de desarrollo rural, se mantiene a la vanguardia de todas las instituciones educativas nacionales en ese campo.

c. El ISA como Escuela

El ISA empezó con un programa vocacional con administración importada y un profesorado mixto de voluntarios del Cuerpo de Paz y dominicanos graduados de los liceos y colegios secundarios del país. Este programa tiene una duración de tres años; en el mismo se combinan los cursos regulares de los

últimos tres años de bachillerato tradicional y cursos propios de la enseñanza agrícola. En sus primeras tres promociones, en los años 1966-1968, se graduaron 144 jóvenes; aproximadamente un 75% de estos fueron a trabajar al campo con el sector público o privado y el 25% restante siguió estudios universitarios en universidades de los Estados Unidos y Puerto Rico. Hasta la fecha el ISA ha graduado 657 técnicos medios en este programa vocacional.

Para el año 1966, el país sólo contaba con 11 Ingenieros Agrónomos, todos graduados en universidades extranjeras. El único programa universitario existente era el de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), iniciado en el año 1962. El programa de la UASD tuvo un inicio lento e incierto debido, principalmente, a la controversia política y revolucionaria del país a principios de los años 60.

Las autoridades del ISA entendían que era necesario la formación a nivel universitario de profesionales agrícolas que tuvieran capacidad para investigar enseñar en los programas vocacionales y, eventualmente, dirigir las estrategias de desarrollo agrícola en el país. En ese sentido, de 1966 a 1968, el ISA participó, conjuntamente con la Secretaría de Estado de Agricultura y el AID, en un programa en el cual se seleccionaron 100 técnicos medios dominicanos y se enviaron a la Universidad A&M de Texas y a la Universidad de Puerto Rico en Mayaguez a realizar estudios universitarios en diferentes especialidades agrícolas (suelos, horticultura, ganadería, procesamiento de alimentos, ingeniería agrícola, economía agrícola y educación agrícola). Una tercera parte de estos técnicos provenían de las tres primeras promociones del ISA.

Contando con que en el año 1969 ya muchos de estos profesionales universitarios regresarían al país y reconociendo la necesidad de aumentar la capacidad nacional de producir sus propios profesionales universitarios con especialidades en las áreas prioritarias para el desarrollo agrícola del país, el ISA, mediante un acuerdo con la Universidad Católica y Madre Maestra (UCMM), inició, en 1968, un programa de formación de Ingenieros Agrónomos; en este programa los estudiantes podrían especializarse en Administración de Agroempresas, Educación agrícola, o mecanización agrícola. En sus primeras cinco promociones,

de 1972 a 1976, este programa graduó 114 nuevos profesionales.

La experiencia positiva del ISA en la formación de Ingenieros Agrónomos con especialidades condujo a que en el año 1976, mediante acuerdo entre la Secretaría de Estado de Agricultura y tres universidades nacionales (ISA-UCMM, UASD y UNPHU), se introdujeran seis nuevas especialidades en el programa: Economía Agrícola, Horticultura, Administración de Recursos Forestales, Reforma Agraria, Sistemas de Riego y Tecnología de Alimentos. Los tres primeros años del Programa Universitario son comunes a todas las especialidades y en los últimos dos años el estudiante curso asignaturas propias de la especialidad que haya seleccionado. Hasta la fecha, se han graduado 290 Ingenieros Agrónomos especializados. Aproximadamente 60% de ellos trabajan con el sector público, 30% en el sector privado y 10% en el área educativa.

La escuela agrícola del ISA ha sido muy exitosa en alcanzar sus metas de formar profesionales agrícolas. En este sentido es la institución agrícola de más renombre en el país.

Entre los factores contribuyentes a este éxito están:

- 1) El apoyo y dirección continua de los hombres que la crearon.
- 2) El apoyo financiero continuo de las diferentes administraciones gubernamentales.
- 3) La continua ayuda técnica y financiera de instituciones extranjeras.
- 4) El mantenimiento de objetivos bien definidos y de un estudiantado con alcance nacional.
- 5) Infraestructura física bien planeada.
- 6) Revisión periódica de sus currículos para adaptarlos a lo que la institución entiende como necesidad nacional.
- 7) Mejoramiento continuo del nivel académico de su personal docente.
- 8) Combinación de la actividad docente con las actividades de investigación y producción.

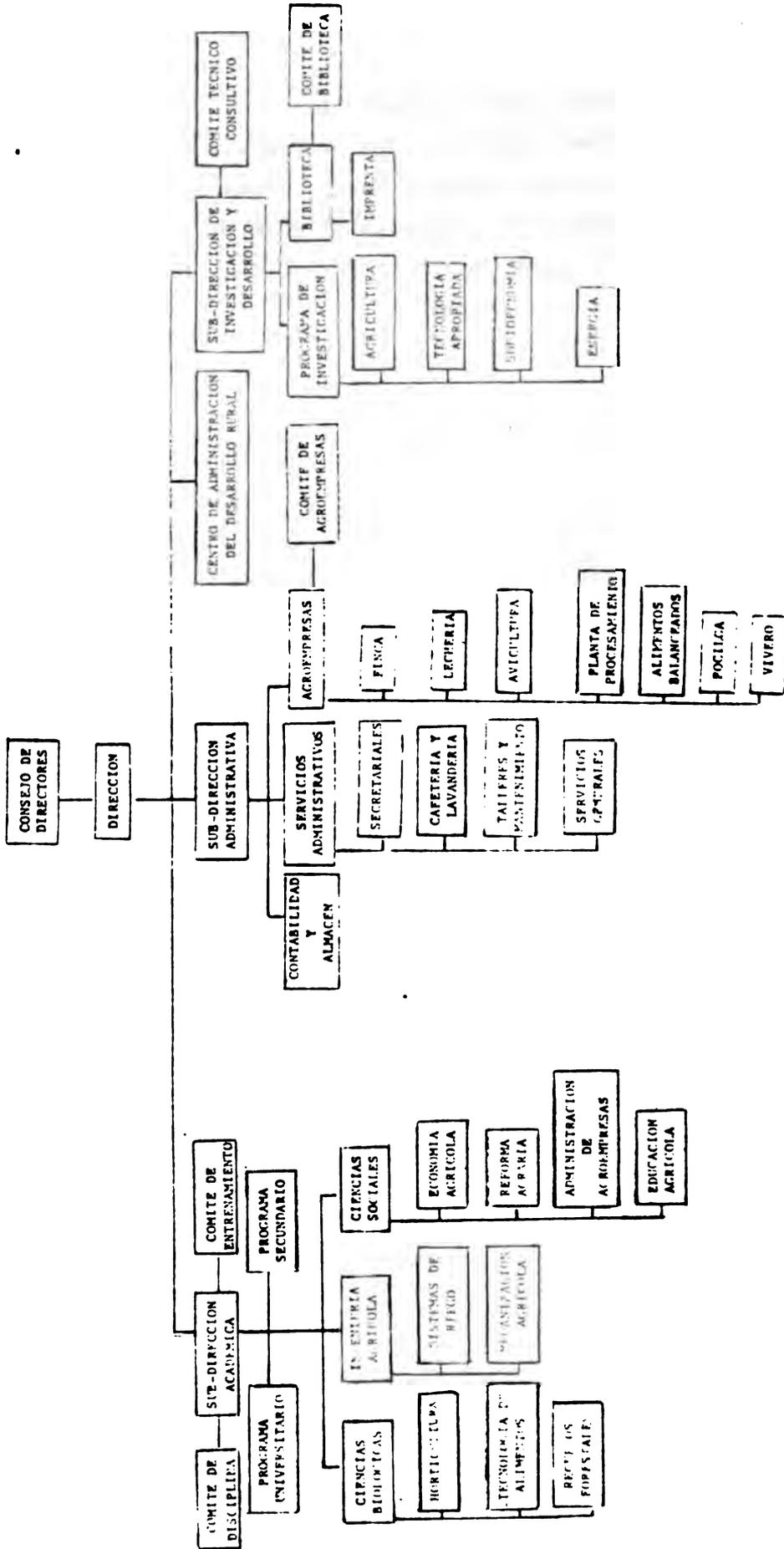
d. El ISA como Centro de Investigación

Conjuntamente con la formación de la escuela agrícola del ISA se creó la División de Investigaciones Agrícolas (DIA) para realizar investigaciones agronómicas y socioeconómicas. Casi todos los investigadores principales de esta División eran técnicos de la Universidad A&M de Texas, solo algunos asistentes de investigación eran dominicanos. Hasta el año 1963, no existían en el país estaciones experimentales y los rendimientos de los principales cultivos del país eran muy bajos. El DIA funcionó como División del ISA durante cinco años y su labor fue bastante fructífera. Como testimonio de esto quedan 19 reportes técnicos y el significativo aumento a nivel nacional del rendimiento del tomate de procesamiento a través de la adaptación de variedades. En el año 1968 la División de Investigación se convirtió en un Programa de Diversificación Agrícola de la Secretaría de Estado de Agricultura con el asesoramiento y administración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este funcionaba en las mismas instalaciones físicas pero con dirección personal independientes de la escuela agrícola. A partir de 1974 el programa pasó a ser el Centro de Desarrollo Agropecuario Zona Norte (CENDA), centro regional de investigación dependiente de la Secretaría de Estado de Agricultura.

A pesar de la cercanía del CENDA y del ISA y de las buenas intenciones de ambas instituciones para coordinar sus actividades, la participación de los profesores y estudiantes en el área de investigación se vió muy limitada durante el período 1969-1975. Esto, unido a la decisión del CENDA de dedicarse casi exclusivamente a la investigación agronómica, contribuyó a que el ISA decidiera crear, a fines de 1975, el Centro de Investigaciones Económicas y Alimenticias (CIEA). Los objetivos principales del CIEA fueron la institucionalización de la investigación relacionada con los problemas del desarrollo agropecuario dominicano, la identificación de limitantes para el desarrollo y la elaboración de sugerencias concretas para aliviarlas o superarlas.

Con la creación del CIEA, el ISA logró una eficaz integración de los profesores y estudiantes a las actividades de investigación y, consecuentemente, la institución comenzó a aportar ideas coherentes para solucionar

GRAFICO No. 1
INSTITUTO SUPERIOR DE AGRICULTURA



problemas relacionados con el desarrollo rural. La modalidad introducida en el CIEA consistió en investigar los problemas, determinar las alternativas, identificar posibles soluciones y luego, promover la implementación de la opción u opciones más adecuadas para el problema rural investigado. Como ejemplo de los resultados obtenidos por el CIEA en sus investigaciones se pueden enumerar los siguientes:

1) Plan Sierra

Bajo la dirección del Centro se celebró en diciembre de 1976 un Taller de Trabajo sobre La Sierra, región marginada localizada al suroeste de la ciudad de Santiago. Fue interés del ISA colaborar con la Secretaría de Estado de Agricultura y otras instituciones de la región en la creación de un plan de desarrollo rural para esa zona. Ese interés provenía de la necesidad manifiesta de la institución de que sus profesores y estudiantes identificaran y analizaran los problemas reales de nuestras áreas rurales, y, consecuentemente, contribuyeran al desarrollo del país a través del aporte de su participación en un plan de esta naturaleza. El 1° de abril de 1979 se dió inicio al Plan de Desarrollo Integrado de la Sierra, con sede en San José de las Matas. El Director Ejecutivo del Plan es el Dr. Blas Santos, quien fuera Director del ISA. El Plan Sierra fue concebido dentro del nuevo paradigma de lo que debe ser el desarrollo rural para las poblaciones marginadas, o sea, la concepción del desarrollo rural integral. En este plan se usan algunos de los lineamientos usados en el Plan Puebla de México, pero se innova y se adapta a las condiciones del medio ambiente de la Sierra ya que se le agrega un alto componente de reforestación y conservación de suelos y agua. Por los resultados conocidos hasta ahora, el Plan Sierra está llamado a ser un modelo de estrategia de desarrollo rural para otras regiones de la República Dominicana.

2) Energía

Producto de investigaciones sobre recursos energéticos de bosques secos en el país y de un seminario internacional organizado por el ISA, la Consulta del Caribe sobre Energía y Agricultura, el ISA inició en mayo de 1981, una finca

energética de 1.000 Ha. con el objetivo principal de estudiar el crecimiento de especies de árboles típicos de bosques secos del país, así como especies de rápido crecimiento introducidos al país y que podrían ser adaptables a las condiciones ecológicas de ciertas regiones. En este proyecto también se incluye el estudio de las formas más eficientes de la conversión de biomasa a energía, leña y carbón. Este proyecto se ejecuta con la colaboración de la Comisión Nacional de Política Energética y se realiza en los terrenos del ISA en la provincia de Valverde, Mao.

3) Tecnología Apropriada.

Con el desarrollo de varios prototipos de maquinarias útiles para el pequeño agricultor, tales como un motocultor de 7 HP, una cortadora de yuca, un ariete, una desfibradora de cabuya, entre otras, y un estudio socioeconómico para determinar las necesidades técnicas financieras y administrativas de las pequeñas empresas y talleres de metalmecánica de Santiago, el ISA llegó a la conclusión de que era necesario crear un proyecto para darle asistencia técnica a las pequeñas empresas de esa provincia. Este proyecto ha sido puesto en ejecución y actualmente forma parte de los programas de la Asociación para el Desarrollo Inc. y es dirigido por programas el Ing. Vicente Guzmán quien fue profesor del ISA.

4) Sustitución de Importación de Trigo.

Investigaciones sobre harinas de sorgo y yuca como sustituto de harina de trigo e investigaciones sobre producción de trigo en la República Dominicana, han llevado a la implementación de un proyecto entre el ISA y Molinos Dominicanos, C. por A. (único productor de harina de trigo en el país) para determinar la factibilidad económica de sustituir parcialmente el trigo importado por sorgo y yuca o por trigo producido en el país.

5) El retoño de Arroz.

Investigaciones socioeconómicas sobre la preferencia de muchos productores de arroz por retoñar el arroz, para obtener mayores ingresos, a pesar de

baja productividad del retoño llevó al ISA y a la Secretaría de Estado de Agricultura a iniciar un proyecto de investigación para desarrollar una variedad de arroz cuyo retoño rindiera lo mismo que la primera cosecha, y, que al mismo tiempo, usara una tecnología apropiada al pequeño productor.

A pesar de estos éxitos en la investigación e implementación de soluciones a ciertos problemas nacionales o regionales, el ISA se ha encontrado con fuertes obstáculos:

- a) Los recursos financieros han sido insuficientes para mantener un mayor número de investigaciones.
- b) El celo burocrático y la falta de organización interna de muchas instituciones del Estado han impedido la implementación de más proyectos conjuntos.

Los factores que han contribuido al éxito del CIEA como centro de investigaciones son, entre otros:

- a) Selección de aquellas investigaciones y proyectos de desarrollo que en el corto y mediano plazo tienen un mayor impacto económico y social en el país.
- b) Evaluación cuidadosa antes de realizar cada proyecto, para garantizar que el proyecto vaya a resolver un problema importante para el país, y que las metas y objetivos sean realistas y alcanzables con los escasos recursos disponibles.
- c) Bastante dominio del arte de lidiar con la burocracia nacional e internacional, reconociendo al mismo tiempo las bondades y limitaciones de cada organización burocrática.
- d) Uso efectivo y continuo de becas para entrenamiento de postgrado para mejorar la capacidad de investigación de su profesorado. En este sentido, el ISA tiene el profesorado con más alto nivel académico en el país: de 29 profesores, 4 tienen

nivel académico de doctorado, 22 de maestría y 3 de licenciatura.

e) Un firme propósito de hacer lo mejor para el país.

e. La Relatividad del Exito.

Con relación a otras instituciones agrícolas del país, el ISA ha sido altamente exitoso. Pero el impacto del ISA y de esos otros centros en aliviar el desempleo y la pobreza rural ha estado, hasta el presente, por debajo de lo esperado. Ya para el año 1978, los directivos de la institución manifestaban públicamente su desencanto con los resultados a nivel nacional y se planteaba la necesidad de enfrentar el estancamiento rural y agropecuario con proyectos de desarrollo rural integrado como el Plan Sierra; y la necesidad de re-entrenar a los técnicos agrícolas en la administración de proyectos de desarrollo rural y agropecuario; esto motivó al ISA a formar el Centro de Administración del Desarrollo Rural.

2. EL CASO DEL CENTRO DE ADMINISTRACION DEL DESARROLLO RURAL

a) ¿Qué es el CADR?

El Centro de Administración del desarrollo Rural (CADR) es una institución que ofrece entrenamiento en administración para todos los organismos del sector agrícola en la República Dominicana. Se fundó en 1981 como una división del Instituto Superior de Agricultura. Sus instalaciones físicas se encuentran en el mismo campus del ISA en La Herradura, Santiago de los Caballeros, República Dominicana.

El Centro tiene como finalidad el mejoramiento del manejo de recursos materiales y humanos en el sistema agrícola, a través de la capacitación de los administradores de esos recursos. Su impacto, será el de aumentar la calidad de la vida de la población rural por medio de una más alta productividad y producción agrícola, pecuaria y forestal.

El CADR ofrece tres programas distintos: seminarios, un Curso de Capacitación Administrativa y un Programa de Diploma en Administración y Producción Agrícola. El Centro usa tres métodos de enseñanza en sus programas: estudios de casos de problemas administrativas y laboratorios en el campo. Las clases ofrecen al participante una experiencia analítica de alta calidad, ya que se imparten conocimientos pragmáticos en el campo de la administración agropecuaria.

b) Los Programas

Los tres programas del CADR son dirigidos a tres audiencias diferentes para responder a necesidades diferentes. Cada programa está diseñado en función del nivel de preparación académica y de la experiencia de los participantes.

Primero, está el Programa de Seminarios para dirigentes. Este permite la participación de los administradores de alto nivel dentro del sector agrícola. Los seminarios son de corta duración, generalmente de uno a tres días, y tienen como finalidad la exploración y el intercambio de ideas y de información que contemplan los pasos necesarios tendentes a acelerar tanto el desarrollo agrícola como el rural. En los seminarios se usan estudios de casos.

El segundo programa es el Curso de Capacitación Administrativa de siete semanas. Su objetivo es incrementar la capacidad administrativa de aquellas personas que toman decisiones concernientes al sector agrícola, no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional y local. Esto incluye administradores de fincas y, particularmente, administradores de proyectos de Reforma Agraria. El curso utiliza estudios de casos, talleres y laboratorios.

El tercer programa es el de Diploma en Administración Agrícola y Producción, el cual tendrá una duración de cinco meses. El programa pretende incrementar la capacidad del profesional agrícola en las siguientes áreas, entre otras: la situación agrícola nacional; técnicas y conceptos de administración y economía, fijación de metas, planificación administrativa y la

toma de decisiones; organización de programas y su puesta en marcha; evaluación, principios y prácticas en las comunicaciones y actitud ante las organizaciones, los grupos y los individuos. Este programa usa estudios de casos, talleres y laboratorios.

c. El Método de Casos.

Todos los programas del CADR usan el método de casos como herramienta de enseñanza básica. Un caso consiste en una descripción real escrita de un problema. Con el análisis del caso el lector recibe práctica en la identificación de problemas, el análisis de alternativas, la toma de decisiones razonables con referencia a los problemas y la recomendación de medidas para la implementación de su plan. El proceso de aprendizaje depende de la preparación diaria e intensiva de cada caso. Con el método de casos los participantes tienen que tomar decisiones administrativas continuamente.

En los programas de Capacitación Administrativa y de Administración Agrícola y Producción la discusión en clase es una parte crítica de la evaluación de cada estudiante. El tiempo en las clases se usa mayormente en discusión entre los estudiantes, quienes definen, analizan y resuelven los problemas.

Los profesores pueden dirigir la discusión o hacer preguntas claves, pero se espera que los estudiantes tengan y defiendan sus propias posiciones. Las discusiones en clase presentan situaciones muy parecidas a las que los estudiantes encontrarán en el mundo real.

Con el método de casos se divide la clase en grupos de estudio de aproximadamente cinco participantes. Después que cada participante prepara su caso individualmente, se reúnen estos grupos para dar a los participantes la oportunidad de probar sus ideas informalmente antes de la discusión en la clase. A veces, los participantes se encuentran frustrados y confusos usando el método de casos. Las discusiones en clase no siempre resuelven todas sus inquietudes. Los grupos de estudio ayudan a dar perspectiva y confianza a los participantes en su preparación para cada clase.

d. Los Talleres y Laboratorios.

Los talleres son clases de lectura y discusión en las cuales se presentan a los estudiantes las herramientas básicas y pragmáticas necesarias para la administración. Los talleres incluyen los siguientes tópicos: comunicación, finanza, economía, conducta organizacional y agronomía. Los laboratorios de campo consisten de prácticas en el terreno, las cuales incluyen la selección de variedades, uso de fertilizantes, manejo de agua, selección y mantenimiento de equipos, manejo integrado de pestes, cosecha, secado y manejo post-cosecha.

e. ¿Porqué se creó el CADR?

1) Importancia del Sector Agropecuario en el País.

La agricultura es el sector más importante en la República Dominicana. Su contribución directa al Producto Interno Bruto (PIB) es de alrededor de un 20%, además de los valores agregados adicionales que se generan mediante los vínculos verticales con otros sectores.

En 1976 las exportaciones agrícolas alcanzaron un valor de casi US\$500 millones, lo cual equivale a un 60% de las exportaciones totales de bienes en ese mismo año. Este sector genera más del 50% de los empleos de la población económicamente activa.

El crecimiento promedio de la producción agrícola desde 1960 ha sido de 2.5% anual. Alrededor de 75% de este aumento es atribuible a la incorporación de nuevas tierras.

Una de las características más importantes del sector agrícola es el estado de pobreza de la población rural. Según estudios realizados por la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), un 64% de las familias rurales reciben un ingreso promedio de RD\$35.00 mensuales, esto, dado el tamaño promedio de una familia equivale a 20 centavos por persona por día. Este bajo

nivel de ingresos se refleja en altas deficiencias nutricionales de la población lo cual hace necesaria la aceleración de la producción de alimentos.

2) Falta de coordinación Institucional.

a) Descripción General del Problema.

La falta de coordinación entre las agencias del sector público es una limitante a la capacidad de las inversiones del Estado para lograr los objetivos económicos de algunos sectores específicos. No puede lograrse el desarrollo socio-económico de un país cuando los esfuerzos no se enfocan de una manera conjunta. Es necesario, pues hacer un esfuerzo multisectorial complejo, es decir, trabajar de manera que haya coordinación entre las agencias o instituciones interactuantes.

b) Instituciones del Sector Agropecuario.

El sector público agrícola de la República Dominicana tiene una gran cantidad de instituciones. Además de la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA) que es el organismo rector del mismo, participan en este sector, entre otros, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), el Instituto Agrario Dominicano (IAD), el Banco Agrícola (BA), el Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOP), la Dirección de Caminos Vecinales (DCV), la Comisión para la Aplicación de la Legislación Agraria (CALA), el Consejo Estatal del Azúcar (CEA), el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), y el Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE).

A pesar de la diversidad de organismos, hay un alto grado de centralización en la toma de decisiones. Además, como se mencionó anteriormente, existe la falta de coordinación entre estos organismos; en varios casos los fines u objetivos de dos o más de esas instituciones son contradictorios y mutuamente excluyentes. Por otro lado, es cierto que la SEA, con la creación del Departamento de Planeación, Coordinación y Evaluación ha tratado de mejorar el problema de la coordinación, pero esto no es un sustituto de la planeación a mediano y largo plazo.

3) **Cómo mejorar la Coordinación: Algunos ejemplos.**

Son varias las medidas que las autoridades podrían tomar para aumentar la productividad en la agricultura; la primera de ellas es el mejoramiento de la coordinación entre los diversos organismos que intervienen en el sector. La creación del Departamento de Planeación, Coordinación y Evaluación dentro de la SEA ha sido positiva en este sentido. Como paso siguiente deberían delegarse responsabilidades de administración diaria a los organismos de ejecución. Al mismo tiempo se podría reorganizar el sector consolidando el número de organismos y revelado por la existencia de una entidad común a cargo del liderazgo general de todos los organismos en la toma de decisiones.

Otra medida que podrían tomar las autoridades públicas sería mejorar los canales de comercialización de los cultivos para asegurarse que los precios de sustentación establecidos por INESPRES lleguen a los productores de pequeña escala, quienes sólo reciben una porción muy baja de los mismos.

En lo referente al financiamiento, existe la necesidad de proveer a los agricultores de pequeña escala con créditos institucionales. Si el Gobierno pone en práctica un esquema de garantía a los créditos agrícolas lo cual permitiría al Banco Agrícola prestar dinero a los pequeños agricultores, las necesidades crediticias de los agricultores de mediana y gran escala podrían satisfacerse adecuadamente por financieras privadas.

El agua, por su parte, no tendría porqué seguir siendo un factor limitante para el desarrollo agrícola, como lo es hoy día, si se redefinieran los objetivos y los recursos disponibles.

El sistema de riego está demasiado concentrado en el diseño y construcción de grandes estructuras. Grandes proyectos son aprobados y emprendidos sin estudios sobre su viabilidad económica; tampoco se analiza si existen proyectos alternativos que podrían producir una tasa superior de rendimiento. En relación a las redes de irrigación existentes, es necesario el mantenimiento de los canales, imponer derechos por el uso del agua, dar apoyo técnico y capacitación a los usuarios del agua, e identificar los cultivos que

más apropiados para las zonas con irrigación.

Las medidas aquí sugeridas pueden implementarse a costos relativamente bajos. Es cierto que en algunos casos se requerirán grandes inversiones pero los beneficios secundarios para la economía superarán los aumentos en costos.

4) Papel del Centro de Administración en la Instrucción del Personal Administrativo.

Dada la problemática existente en el sector agrícola y la necesidad de lograr un funcionamiento coordinado de las instituciones responsables por el desarrollo del mismo, se justifica la existencia de un Centro cuya meta esté orientada al mejoramiento de todos los recursos que intervengan en el sistema agrícola y sobre todo al personal que administra esos recursos. Ese es, precisamente, el objetivo principal que se persigue con la creación del Centro de Administración del Desarrollo Rural (CADR).

Se espera que los beneficios del Centro al país y, especialmente al sector agropecuario, sean altamente significativos. El Centro entrenará en el área de administración para el desarrollo rural a través de simposios, cursos cortos de 5 semanas y cursos de 5 meses a más de 500 técnicos agrícolas por año. Esto es necesario porque la mayoría de nuestros técnicos agrícolas que han demostrado tener habilidades administrativas, no han recibido ningún entrenamiento académico en administración. Las autoridades del CADR creen que el agregar este entrenamiento a sus experiencias aumentará significativamente su capacidad administrativa.

El establecimiento de este Centro es un paso positivo al verdadero desarrollo del país. El Centro le da al país la capacidad de administrar el entrenamiento de sus administradores en desarrollo rural. En materia de desarrollo económico, sólo aquellos países con autosuficiencia en la producción de recursos humanos y otros bienes de capital se pueden catalogar de desarrollados.

Probablemente, la más importante función del Centro, y en verdad la más novedosa, es la de investigación de problemas o casos de administración de empresas y programas agropecuarios o de desarrollo rural. El investigar y escribir casos en esta área no sólo es una herramienta de enseñanza sino que ayudará al país a detectar problemas y establecer posibles soluciones.

El Centro ya está escribiendo un conjunto de casos dominicanos que servirá de memoria institucional agropecuaria, es decir, será un récord de lo que se ha hecho a través de los tiempos en el sector agropecuario. Esto es útil porque al cambiar los administradores o gobiernos se pierden las informaciones de los éxitos o fracasos de los programas y actividades realizados por estos. En el Anexo A se describen algunos casos dominicanos que se han escrito con los auspicios del CADR.

f. Cooperación Interinstitucional

El CADR ha tenido varias experiencias de cooperación interinstitucional para la capacitación en problemas del desarrollo agropecuario y rural. Estas experiencias han sido muy positivas. Se han logrado los objetivos buscados y han resultado en un ahorro de recursos y esfuerzos para cada una de las instituciones participantes. A continuación se describen cuatro seminarios que ilustran maneras de cooperación interinstitucional para la capacitación:

1) "Seminario sobre Políticas Agropecuarias para la Producción". Este seminario fue celebrado del 10 al 13 de marzo de 1981. Fue patrocinado por la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA), el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) y el Instituto Superior de Agricultura (ISA). Lo financió el Gobierno Alemán y se realizó en el Hotel Montemar en Puerto Plata. Participaron más de 80 funcionarios y académicos del sector agropecuario. Entre los objetivos de este seminario estaba el demostrar que el método de casos es una herramienta idónea para que un grupo de personas con sentido común establezcan políticas racionales y coherentes.

2) " Seminario sobre Administración de Proyectos de Exportación Agrícola". Este seminario fue celebrado del 26 al 29 de agosto de 1981 en la ciudad de Puerto Plata. El mismo contó con la colaboración de la Secretaría de Estado de Agricultura, el Instituto Agrario Dominicano, el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones y el Instituto de Estabilización de Precios. El objetivo de este seminario fue el de mejorar la capacidad de los participantes, 40 en total, en la administración de proyectos de exportación, y mejorar su capacidad para negociar contratos de exportación.

3) "Taller sobre Formulación de Políticas de Ciencia y Tecnología en el Sector Agropecuario y Forestal". Este Seminario se celebró del 2 al 5 de diciembre de 1981 en Santiago. Fue organizado conjuntamente con el Departamento de Ciencia y Tecnología del Secretariado Técnico de la Presidencia, el Instituto de Estabilización de Precios y la Secretaría de Estado de Agricultura. En dicho seminario participaron más de 60 oficiales del sector público dominicano. El objetivo fue analizar políticas de ciencia y tecnología coherentes en los sectores agrícola y forestal.

4) "Seminario sobre Diseños de Proyectos de Colaboración entre Agricultores y Agroempresas". El Centro participó, junto al Fund For Multinational Management of Education (FMME) y la Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD) en la celebración del Seminario sobre Diseños de Proyectos de Colaboración entre Agricultores y Agroempresas que se celebró en el Hotel Montemar de Puerto Plata, los días 17 al 20 de junio de 1982. En dicho seminario participaron 50 empresarios y profesionales dominicanos y 30 empresarios de los Estados Unidos.

5) Coordinación y Diseño Seminario sobre Organización Institucional para el Desarrollo Agropecuario y Rural". El Centro continúa coordinando junto al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras instituciones privadas y públicas, un seminario que tratará el tema de la Organización Institucional para el Desarrollo Agropecuario y Rural. El papel del CADR en este seminario ha sido importante en la planificación, contratación y supervisión de los casos que se escriben para ser discutidos en el mismo.

3. PERSPECTIVAS DE COOPERACION PARA LA CAPACITACION.

El método de casos es una herramienta útil para la capacitación en la administración del desarrollo rural y en la formulación de políticas para el desarrollo agropecuario y rural. El sistema de casos ha sido utilizado para formulación de políticas en muchas áreas como la de administración pública y administración de negocios. En las actividades tanto del CADR como del ISA se ha podido comprobar que el método de casos es un instrumento valioso para la formulación de políticas agropecuarias.

La planificación de la economía es esencial en nuestros países. Es la manera de asegurar un uso racional de los limitados recursos de los países en vías de desarrollo. Pero es bien sabido que los políticos, por lo general, no hacen ni han hecho mucho caso a los planificadores. Los políticos, y cualquier otro que no sea copartícipe del paradigma sobre desarrollo rural, tienen dificultad de entenderlo. Por lo general, los políticos, que son los responsables de la formulación de políticas, no tienen tiempo de leer o estudiar la gran cantidad de informaciones, estadísticas y estudios que producen los planificadores. Por eso hace falta un método más sencillo que viabilice la información que estos grandes volúmenes de los economistas y planificadores. El método de casos puede ser el método.

Los casos no son el método científico; pero se debe ser pragmático y confiar en el juicio racional de un grupo colectivo con sentido común al que se le ha suministrado información precisa y fácilmente asimilable.

Pero el método de casos cuesta mucho para una sola institución y hay economías de escala. Por eso se propone aquí que se considere el establecimiento de un mecanismo interamericano de financiamiento y cooperación en la escritura de casos para la capacitación en la administración del desarrollo rural y para la capacitación en la formulación de políticas de desarrollo rural y agropecuario. Las cuatro instituciones que hoy se reúnen aquí podrían co-administrar esos fondos y coordinar la escritura de esos casos.

ANEXO A

SELECCION DE CASOS DEL CADR

1. "Foresta en la República Dominicana", escrito por Griztko Erickson. Este caso da una visión comprensiva del problema de la deforestación en la República Dominicana y presenta alternativas de largo plazo para solucionar dicho problema.
2. "Fertilizantes Químicos del Caribe, S.A.", escrito por Hunt Hobbs. Examina una propuesta para construir una planta peletizadora de fertilizantes químicos en la República Dominicana y conduce a estudiar el sistema de fertilizantes empleado en la República Dominicana.
3. "Grasas Comestibles en la República Dominicana (A)", escrito por James Lynch. Analiza el déficit de grasas comestibles en la República Dominicana. Presenta alternativas para reducir este déficit.
4. "Grasas Comestibles en la República Dominicana (B)", escrito por James Lynch. Analiza el proyecto de palma africana como una alternativa para reducir el déficit de grasas comestibles en la República Dominicana. Se analizan los problemas técnicos y financieros del proyecto.
5. "Exportación de Cacao en la República Dominicana", escrito por Kathryn Byrnes. Examina alternativas para incrementar las exportaciones de cacao de la República Dominicana. Se detallan la industria de cacao dominicano, los programas gubernamentales de cacao y el mercado internacional del cacao.
6. "Industria de Insumos Agropecuarios del Futuro en la República Dominicana"; escrito por Hunt Hobbs. Se analizan los requerimientos tecnológicos para aumentar la producción de alimentos y los requerimientos de

de recursos humanos para mantener el desarrollo científico y tecnológico de la República Dominicana a la par con los nuevos avances tecnológicos previstos en la industria de insumos agropecuarios del futuro.

7. "Proyecto de Exportación de Melones de YSURA", escrito por Hunt Hobbs. Se analiza el Proyecto de Exportación de Melones Honey Dew, que el Instituto Agrario Dominicano pretende realizar en el Proyecto de Reforma Agraria de YSURA. Se analiza la factibilidad técnica y de mercado del proyecto.

8. "El Corte Mecanizado de la Caña de Azúcar", escrito por Norman Schipull. Trata sobre una propuesta para el establecimiento de un plan piloto de corte mecanizado en el Ingenio Boca Chica. Analiza los cambios necesarios en la instalación de un sistema mecanizado y los costos en que se incurren con el corte tradicional.

9. "Semillas en la República Dominicana (B)", escrito por Gritzko Erickson. Se enfocan las políticas gubernamentales y el sistema de producción de semillas mejoradas de habichuelas desde el punto de vista privado. Algunas de las preguntas planteadas en el caso son: ¿Cuál es el riesgo inherente en la producción de semilla?, ¿Cuáles son los incentivos existentes?, ¿Cuál es el papel del Estado en el Sistema?.

10. "Reduciendo Importaciones de Trigo en la República Dominicana", escrito por James Lynch. Este caso analiza las distintas opciones que está contemplando la República Dominicana para la producción de harinas panificables que puedan sustituir a la harina de trigo como principal componente de los productos de panadería y repostería en el país.

11. "Plan Sierra", escrito por Germán Retana. En este caso se presenta un Proyecto de Desarrollo Rural Integrado en el que participan los sectores públicos y privados. En él se analizan su organización interna, su coordinación con instituciones nacionales, sus logros y diferentes alternativas para incrementar el soporte financiero al proyecto.

12. "El Municipio de Ocoa", escrito por Javier Morales. En este caso se presentan los esfuerzos realizados por la comunidad de Ocoa, liderada localmente, para mejorar su nivel de vida y para la conservación y uso del recurso suelo. Se analizan alternativas para incrementar el soporte de instituciones nacionales a proyectos de desarrollo de la comunidad y de conservación de los recursos naturales de la región.

13. "El Valle de Azua", escrito por Bradley Johnson. En este caso se analiza el esfuerzo institucional realizado por varios organismos públicos (SEA, IAD, BAGRICOLA, ODESIA, INDESUR, INDRHI, IDECOOP, etc.) para conducir el proceso de desarrollo agropecuario y rural en el Valle de Azua. Se analizan alternativas de coordinación institucional para lograr un esfuerzo coherente y ágil.

14. "El CENSERI Mano Pilón", escrito por Bradley Johnson. En este caso se analiza la eficacia de los Centros de Servicios Rurales Integrados (CENSERI) de la República Dominicana en la solución de los problemas de distribución de alimentos básicos, distribución de insumos, y mercadeo de la producción agropecuaria del pequeño y mediano agricultor de la República Dominicana.

15. "CENADOP", escrito por Domingo Carrasco y Norman Schipull. En este caso se analiza el esfuerzo conjunto de la Secretaría de Estado de Agricultura y la FAO en la República Dominicana de ayudar a los agricultores de tres comunidades vecinas en la provincia de San Cristóbal, República Dominicana, por medio de una empresa de autogestión para proveer insumos, servicios de maquinarias agrícolas, crédito agrícola, comercialización, y servicios de salud, educación, riego y asistencia técnica.

V. ASPECTOS RELEVANTES DE LA PRESENTACION Y ANALISIS DE LAS PONENCIAS EN
EL II SEMINARIO DE INTERCAMBIO.

Este Capítulo expone una síntesis de los aspectos más relevantes que se se presentaron en el Seminario en cuanto a la confrontación y análisis de experiencias sobre el tema de la capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica. El contenido fue expuesto a todos los participantes para su revisión durante el evento. Los aspectos que aquí aparecen se organizan en tres subtemas por cada presentación realizada, los cuales se enuncian del siguiente modo: 1) Antecedentes; 2) Elementos relevantes del enfoque; 3) Síntesis de la discusión.

A. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, Nicaragua

1. Antecedentes

a. El Instituto Centroamericano de Administración de Empresa (INCAE) es una institución multinacional privada de enseñanza superior, dedicada al estudio, la investigación y la asesoría en el campo de la Administración en América Latina. El INCAE se fundó en 1964, y su sede se encuentra en Nicaragua.

b. Los objetivos del INCAE incluyen los siguientes aspectos:

- 1) Contribuir al rápido desarrollo de un número apreciable de gerentes socialmente conscientes y altamente capacitados.
- 2) Crear un mayor sentido de propósito común entre los dirigentes de los sectores público y privado.

- 3) Hacer un aporte de impacto para mejorar las destrezas y capacidades administrativas en áreas seleccionadas de importancia.
- 4) Hacer un aporte apreciable al perfeccionamiento de la calidad de la educación administrativa y gerencial en América Latina.

2. Elementos relevantes del enfoque

a. Los métodos de enseñanza que se utilizan en los programas que ofrece INCAE se orientan a enfrentar al estudiante con las realidades del mundo en que habrá de vivir y trabajar. Entre los métodos se incluye ejercicios de simulación, representación de papeles, juegos gerenciales, disertaciones, trabajos de investigación, discusión y análisis de casos.

El análisis de casos es el instrumento más importante que se utiliza en INCAE; con él se busca tanto el desarrollo cognoscitivo como el desarrollo de habilidades para la toma de decisiones en el estudiante.

Un 'caso' es la descripción de una situación en que existe un problema administrativo y en la cual se requiere una decisión o una serie de decisiones. Es una narración de hechos con suficiente información de la situación, de tal forma que el tomador de decisiones pueda hacer una evaluación de alternativas.

3. Síntesis de la discusión

a. El método de casos en INCAE se caracteriza por poner a los participantes en un medio 'controlado' por el instructor, es decir, saca a los participantes del medio en que trabajan; se les provee de herramientas y facilidades físicas con el objeto de facilitar la discusión de los casos.

Sin embargo, el capacitador entra al medio del receptor a través del material mismo, el caso. Este caso es una representación de la realidad del receptor, en el cual éste debe asumir una actitud de confrontación y de posición de tomador de decisiones ante la situación misma que se le expone.

Así, el receptor toma como suyo dicho problema y se enfrenta al mismo en una posición de análisis y decisión como si estuviera en su mismo medio de trabajo.

b. El método pone énfasis en desarrollar capacidad de juicio en los participantes. Los casos no tienen una respuesta correcta y la decisión final va a ser definida por el criterio de los miembros de los grupos de trabajo.

c. Para llegar a una decisión cada estudiante debe analizar individualmente el caso. Luego explora sus conclusiones con otros estudiantes en pequeños grupos. De esta manera, los estudiantes comparten sus diversas experiencias, complementándose recíprocamente y profundizando sus ideas en la discusión. Cada uno determina sus decisiones con base en criterios que debe exponer en la defensa de sus mismas decisiones. Posteriormente, en clase, los estudiantes realizan un estudio de factores alrededor de sus decisiones que le servirán para fijar un plan de acción orientado por los objetivos y organización de la empresa involucrada en el caso.

d. El caso debe utilizarse en ciertas circunstancias, en ciertos niveles y en ciertos tipos de adiestramiento, para evitar el peligro de crear expectativas exageradas en cuanto a sus posibilidades de ofrecer soluciones en los resultados finales. Esto significa que se puede correr el riesgo de deformación de la realidad cuando ésta no se conoce totalmente en un estudio de caso.

e. Con relación a la selección de los casos, se comentó que debido al alto costo de un caso se debe ser muy selectivo. Para la selección de un caso pueden intervenir dos puntos de vista: el del usuario y el del profesor. En el caso del usuario se trabaja por medio de un diagnóstico en cada país, utilizando la metodología de sistemas, y se conceptualiza al sector público agrícola y a otras instituciones que trabajan en las áreas rurales como un sistema. Así se determinan las principales barreras en la efectividad de ese sistema. En el caso del profesor, cuando éste determina lagunas de información

en los materiales de capacitación, se busca casos en áreas técnicas muy específicas para llenar esas lagunas.

f. Se insistió en que el método de casos puede complementar otros métodos didácticos pero no sustituirlos.

g. Entre las ventajas del método de casos se encontraron las siguientes:

- . Los participantes se ubican en una situación concreta, cuyo ejercicio permite desarrollar en las personas alguna capacidad analítica y capacidad de trabajo en grupo.
- . Está orientado a la toma de decisiones.

Entre las limitaciones del método de casos se identificaron los siguientes puntos:

- . No se supera la etapa del simulador.
- . Es necesario contar con recursos suficientes para mantener una investigación permanente.
- . Existe el riesgo de deformación de la realidad sin información suficiente.
- . Existe el riesgo de que un análisis muy simple pueda llevar al planteamiento de soluciones con un cierto grado de imprecisión.
- . El caso proporciona la información al capacitando, eliminando así la posibilidad de su participación en la toma y procesamiento de la información en el llamado 'caso'.
- . En relación con la evaluación del impacto del método; se concluyó que para los institutos de administración, por la naturaleza de sus funciones y las limitaciones que tienen, les resulta difícil establecer sistemas de información y seguimiento con fines de evaluación de impacto. Además, no existen instrumentos para medir o evaluar el impacto.

h. INCAE ha desarrollado una modalidad de método de casos que ha sido denominada 'dos más dos'. Este método no permite que el participante invierta mucho tiempo fuera de su lugar de trabajo. Además, permite que él trabaje más cerca con su realidad y con un problema que esté enfrentando en su medio. El método consiste en una combinación de trabajo intensivo en clase con la aplicación de los conceptos en su sitio de acción.

En la primera semana se centra alrededor de áreas funcionales utilizando módulos integrales. Al final de la primera semana, los participantes tienen que presentar un proyecto de investigación como parte de su trabajo en el módulo.

Durante la segunda semana, pueden retornar a su trabajo y llevar a cabo la investigación con asistencia de los instructores de INCAE. Al final de la semana, pueden retornar a INCAE por un día, para exponer su trabajo y recibir nuevas asignaciones para la tercera semana.

En la cuarta semana, vuelven de nuevo a INCAE y reciben adiestramiento, mediante módulos como administración y finanzas.

Además, en esa última semana se realizan presentaciones y confrontación de los resultados obtenidos frente al grupo.

i. Además del método de casos, el INCAE ha dirigido sus actividades a la investigación, por ejemplo la relación entre el empleo rural, la política agraria y la migración en Nicaragua y el programa de maestría y programas especiales.

j. Finalmente, se planteó el problema de la planificación sin implementación y de la implementación sin planificación, que crea una serie de problemas operativos y conceptuales en América Latina y el Caribe. Por ello, se consideró importante encontrar mecanismos de integración y de colaboración entre todos los organismos e institutos que trabajan para el desarrollo rural, para contribuir a superar los problemas que se presentan en América Latina y el Caribe, y especialmente dedicar esfuerzos conjuntos en romper con el esquema de separación entre la planificación y la ejecución.

. B. **Escuela Interamericana de Administración Pública de la
Fundación Getulio Vargas, Brasil.**

1. Antecedentes

a. La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) es un órgano de la Escuela Getulio Vargas (FGV), de Brasil, y fue fundada en 1964.

b. La EIAP considera la cooperación técnica como el conjunto de actividades que buscan la transferencia, para una determinada institución o país, de conocimientos técnicos y científicos por ella producidos. Estas actividades ejercen a través de programas y proyectos y de los respectivos recursos puestos a disposición de la EIAP por otra institución ubicada en el país o en el exterior o por un organismo internacional. El énfasis de sus actividades está orientado al sector público.

2. Elementos relevantes del enfoque

a. La metodología y enfoque de capacitación en las acciones de cooperación técnica de la Escuela, no parte de un modelo predefinido sino que depende de las necesidades y características de la organización beneficiada.

Dicha metodología se define junto con la organización, tomando en consideración los siguientes aspectos:

- 1) la realidad histórico-cultural y socio-económica del contexto que recibe la cooperación;
- 2) los problemas específicos de las instituciones;
- 3) las mejores opciones, sugiriendo un nuevo cuadro jerárquico y de funciones, formado en detrimento del 'status' funcional anterior;
- 4) las disponibilidades de recursos humanos, materiales y financieros para la adopción de una nueva política institucional; y
- 5) la tecnología apropiada.

b. El aspecto más importante en cuanto a la cooperación técnica es contar con la participación de los funcionarios de la organización donde se trabaja. En general, la cooperación técnica se empieza con seminarios de sensibilización y motivación a nivel de los mandos superiores de las instituciones. A través de esos seminarios se identifica los problemas reales que hay en la organización. Así, las acciones de cooperación técnica se realizan con base en las necesidades de la entidad receptora y las necesidades de las personas que allí trabajan.

De esta forma, los programas de adiestramiento de la EIAP tienen en cuenta no sólo la capacitación de técnicos ejecutores de acciones, sino también el desarrollo de los recursos humanos de alto e intermedio nivel de decisión.

c. Como resultado de la cooperación técnica brindada por la EIAP, la entidad receptora va a recibir beneficios posteriores con la acción de agentes de cambio endógenos en la propia institución que han sido capacitados en este proceso, acorde con sus necesidades.

- d. Como organismos regional, la EIAP brinda servicios de dos formas:
 - a través de programas que atiendan a la Comunidad Latinoamericana como un todo, y

- por intermedio de prestación de servicios o ámbito nacional.

e. De acuerdo con los niveles fijados por la EIAP en que se concibe la acción administrativa, tales como el nivel estratégico o político, el nivel gerencial o táctico y el nivel operativo, se definió una clasificación de cursos que difieren principalmente en duración, profundidad y disciplinas estudiadas.

f. Los principales procedimientos didácticos utilizados por la EIAP son: exposiciones orales participativas, discusiones dirigidas, trabajos de grupo, trabajos individuales, seminarios y conferencias. Además, se contempló un sistema de evaluación del aprovechamiento de los participantes, considerando en este sistema la autoevaluación de los estudiantes y la evaluación de los instructores.

3. Síntesis de la discusión.

a. La metodología de la capacitación utilizada por la Escuela se caracteriza por estimular un sentido crítico y analítico, además de una activa participación de los estudiantes. Estos deben aportar gran parte del esfuerzo en su aprendizaje, de acuerdo con los objetivos previstos.

b. En los cursos de la Escuela se realiza un adiestramiento en el uso del lenguaje protugués para los participantes de habla hispana, así como de español a los brasileños, lo cual permite que todos puedan comunicarse entre sí. También se realiza ejercicios de integración grupal para eliminar las barreras defensivas que cada participante posee al inicio. De esta forma, el tratamiento de los problemas individuales de los participantes se facilita en el desarrollo del curso.

c. Al inicio de los cursos, cada participante expone la situación de su respectivo país y presenta una propuesta de proyecto a desarrollar durante el curso.

En esta etapa inicial, el proyecto que presenta el alumno es conocido por sus profesores y sus compañeros. En este momento, los estudiantes eligen el o los proyectos en que van a trabajar. A partir de allí, cada participante va a aplicar conceptos, métodos e instrumentos en el desarrollo de los mismos proyectos.

d. En el enfoque de trabajo de la Escuela se ha otorgado énfasis interdisciplinario al estudio y tratamiento de problemas específicos.

e. Las acciones de consultoría en la EIAP han sido básicamente desarrolladas sobre Desarrollo Institucional. El trabajo lo realizan los funcionarios de la entidad receptora bajo la orientación de la Escuela.

f. La selección de las áreas temáticas que se desarrollan en la acción de cooperación técnica, se hace con base en los requerimientos y necesidades de las instituciones. Se busca realizar acciones cuyos resultados produzcan efectos positivos de corto plazo.

g. La Escuela no realiza la promoción de sus actividades. Más bien, responde a las solicitudes de ayuda que presentan las entidades nacionales e internacionales.

h. Considerando los mecanismos de cooperación técnica de la EIAP en los que se pretende desarrollar la actitud al cambio en los niveles directivos y proveer las herramientas técnicas necesarias a los funcionarios de la institución receptora, se establece que al poseer un recurso humano capacitado, la organización beneficiada se encargará posteriormente de someterse a los cambios necesarios de acuerdo con sus necesidades de fortalecimiento.

i. La Escuela ha determinado que la aplicación de productos generados por sus acciones ha sido una realidad, y se cita el mejor ejemplo, como es el caso de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia, que institucionalizó y operacionalizó las metodologías y demás instrumentos y enfoques generados como producto de la cooperación de la Escuela a la Escuela Superior de Administración Pública.

C. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe-PROPLAN/A.

1. Antecedentes

a. Los proyectos PROPLAN son proyectos multinacionales de ámbito hemisférico que surgieron de la iniciativa del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura para dar respuesta a una de las preocupaciones de los estados miembros del IICA en América Latina y el Caribe, en el sentido de lograr un fortalecimiento de los mecanismos de dirección para la planificación y ejecución de las políticas referidas al desarrollo agrícola y al bienestar rural.

b. La modalidad de operación de PROPLAN en las acciones integra tres tipos de actividades de cooperación técnica que se realizan en varios países con base en un enfoque que les da unidad conceptual y metodológica y que permite la generación de tecnología apropiada a las necesidades de los países miembros, las cuales son:

1) Las de apoyo técnico directo que se refieren a la adaptación y aplicación de metodologías a la realidad de cada país a través de la modalidad de "transferir y aprender haciendo", las cuales sirven de marco a los otros dos tipos de actividades.

2) Las de capacitación, que sirven de nexo entre la generación de metodología y su adaptación y aplicación.

3) El desarrollo de metodologías que permite contar con el material para la realización de los otros dos tipos de actividades a través de la documentación de experiencias y del intercambio de las mismas con otras instituciones.

c. Como parte de los proyectos PROPLAN, se estableció la actividad de "Desarrollo y Operación de una Red de Difusión e Intercambio de Experiencias en el Area de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural". De esta manera, se pretende poner a disposición de los países miembros del IICA, información relevante sobre experiencias en la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo rural.

2. Elementos relevantes del enfoque

a. La capacitación en el enfoque IICA-PROPLAN. Se puntualizó que aunque el IICA no es una institución educativa, sus esfuerzos de cooperación técnica son traducibles a la categoría de capacitación como "desarrollo de capacidad". Sin embargo, es importante visualizar el concepto de capacitación dentro del IICA -PROPLAN como parte integrante del proceso de cooperación que está vinculado a una acción transformadora emprendida por el IICA-PROPLAN junto con los funcionarios nacionales.

b. Se indicó en la exposición que las acciones de capacitación de PROPLAN están enmarcadas dentro del contexto de la cooperación técnica participativa y recíproca. Lo participativo tiene que ver con el concepto de fortalecimiento institucional, es decir, trabajar con las instituciones de los países miembros, trabajar con los técnicos en las instituciones

de los países miembros, en los diferentes niveles de acción de esas instituciones y en las tareas o problemas que ellos están enfrentando.

La cooperación técnica participativa se realiza bajo una concepción de capacitación de aprender haciendo, y transferir haciendo.

Lo recíproco significa poner en contacto a gente que está viviendo el mismo problema en diferentes países de la región, significa intercambiar experiencias y conocimientos.

c. En relación con los proyectos PROPLAN—cuyo marco es el Programa IX del IICA: "Planificación y Administración para el Desarrollo Agropecuario y Rural"—, la capacitación es una dimensión permanente de todas las actividades y apunta al logro de un "incremento de capacidad" en términos institucionales, instrumentales, científicos y de recursos humanos. El incremento de capacidad, como proceso y como producto, se inscribe así en una de las funciones principales del IICA, el fortalecimiento institucional.

d. En síntesis, PROPLAN lo que busca es el fortalecimiento y el desarrollo autosostenido de los sistemas de dirección responsables por conducir este proceso de planificación—ejecución de las políticas de desarrollo agrícola y bienestar rural. Es decir, lo que se está buscando es incrementar la capacidad real de los distintos niveles de las instituciones nacionales por medio de una concepción de capacitación de aprender haciendo y transferir haciendo que caracterizan las acciones de cooperación técnica de PROPLAN.

3. Síntesis de la discusión.

a. El asesoramiento a la toma de decisiones. Se trató este aspecto bajo el supuesto de que no es necesario que se hagan o formulen planes en el sentido tradicional para que se pueda conducir al proceso de planificación ejecución de políticas. Que haya o no planes para esta tarea, es una decisión

de las autoridades de los gobiernos; sin embargo, se destacó que lo esencial en la conducción del proceso de planificación-ejecución no deben ser la preparación de los planes sino la labor de asesoría continua a la toma de decisiones. De esta forma, se planteó que es necesario capacitar a los técnicos involucrados en las tareas del planificador con el fin de desarrollar su capacidad para asesorar en la toma de decisiones más que en técnicas para hacer planes, o sea, desarrollar una 'masa crítica' de técnicos con capacidad para identificar problemas, analizar y plantear alternativas de solución con oportunidad para la toma de decisiones.

b. Ideas actuales sobre el perfil académico del planificador

La impresión generalizada sobre esta cuestión es que la formación de economistas o agrónomos, que son los usuales en la mayoría de profesionales que trabajan en planificación agrícola, no es por sí sola suficiente para dar al técnico los conocimientos que implica el análisis de políticas en el ámbito de la asesoría para la toma de decisiones en el sector agropecuario. La idea generalizada es que hay que desarrollar un profesional que piense en función de la toma de decisiones y en la necesidad de considerar otras disciplinas para desarrollar un trabajo que es en sí interdisciplinario y precisa del trabajo en equipo. Se apreció que en el pasado, la corriente de pensamiento vinculada al origen de la planificación llevó a la formación de un tipo de profesional que llegaba a desvincularse de la realidad por su enfoque normativo basado en el 'debe ser' con un papel auto definido como agente de cambio.

c. El perfil funcional del planificador. Como se mencionó antes, la definición del perfil del planificador puede ser utilizada tomando como base su especialidad académica ya sea como economista o como agrónomo. Sin embargo, el perfil del planificador, puede ser visualizado con base en sus características inherentes al tipo de función que realiza como asesor a la toma de decisiones, las cuales son válidas para todas las áreas académicas. Este profesional se le puede concebir como un analista de la realidad tomada como objeto de transformación. Por consiguiente, éste debe manejar los instrumentos de análisis que le permitan asesorar con oportunidad en la toma de decisiones. Además, se debe reconocer que este

asesoramiento tiene que concebirse no como una tarea aislada sino que es imprescindible que se vea dentro de una articulación de roles entre asesor, decisor y ejecutor.

d. El papel del planificador como asesor permanente a la toma de decisiones para lograr una conducción efectiva del proceso de desarrollo. lleva a identificar claramente las características, necesidades reales y planteamientos de los decisores y ejecutores. Para ello se debe partir de una sistematización de los decisores que permitan transformar la realidad y a partir de ella definir los productos del asesoramiento y las formas de llegar a ellos.

e. Finalmente, se señaló la posición congruente del enfoque de PROPLAN con la corriente de pensamiento de otros grupos técnicos que trabajan en el área de desarrollo social y que tienen como propósito hacer a las comunidades más capaces de identificar y resolver sus propios problemas.

D. Centro de Administración del Desarrollo Rural. Instituto Superior de Agricultura, República Dominicana.

1. Antecedentes

a. El Instituto Superior de Agricultura se creó con el objeto de formar recursos humanos en el área agrícola, como respuesta a las necesidades que se planteaban en República Dominicana en ese campo.

b. Tomando en cuenta la filosofía del ISA, que considera el comprometer directamente a los grupos más pobres en el proceso de desarrollo rural, el Instituto pretende acelerar y revolucionar la formación de profesionales bajo el lema "Aprender para servir y servir para construir".

c. El Instituto Superior de Agricultura y su centro de Administración del Desarrollo Rural (CADR) realizan tres actividades fundamentales: la formación de profesionales agrícolas, el desarrollo de tecnología y el desarrollo de planes de desarrollo rural.

d. El Centro de Administración del Desarrollo Rural (CADR) se fundó en 1981 como una división del Instituto Superior de Agricultura. Este Centro tuvo como objeto el mejoramiento del manejo de recursos materiales y humanos en el sistema agrícola a través de la capacitación de los administradores de esos recursos.

e. La creación del Centro se justifica por la importancia que tiene en la economía dominicana el sector agropecuario y por su contribución al mejoramiento de las relaciones de coordinación de las agencias de dicho sector. Además, por su cooperación en la formulación de políticas sectoriales del gobierno.

2. Elementos relevantes del enfoque

a. El Centro usa tres métodos de enseñanza en sus programas: estudios de casos de problemas administrativos en el sector agropecuario, talleres para la enseñanza de habilidades técnicas y administrativas y laboratorios en el campo.

b. Los casos, como instrumentos didácticos, consisten en la descripción escrita de un problema real donde el lector recibe entrenamiento en identificación de problemas, análisis de alternativas, toma de decisiones y recomendación de medidas para su implementación.

c. Los talleres son clases de lectura y discusión en las cuales se expone las herramientas básicas para la administración exitosa.

d. Los laboratorios consisten en prácticas en áreas de trabajo en el terreno.

e. El .CADR considera que el investigar y escribir casos no solamente tiene una función didáctica sino que también sirve como medio para crear una memoria institucional agropecuaria y podría servir como metodología idónea para la formulación de políticas.

3. Síntesis de la discusión

a. Con base en los planteamientos expuestos por el Instituto por medio del Centro, se estableció las siguientes funciones del método de casos:

- 1) El método de casos sirve como herramienta para la capacitación en la toma de decisiones.
- 2) Los casos se usan como herramienta para comunicar la compleja y enorme cantidad de información que producen economistas y planificadores en una forma sencilla y accesible a los políticos
- 3) Además, los casos permiten el intercambio entre los políticos de la información y experiencia que poseen alrededor del problema en estudio. Esto sirve como base para explorar alternativas de solución, como orientación en la formulación posterior de políticas. Así, el proceso de formulación de políticas se puede derivar de estos eventos.

b. Sin embargo, se recomendó que el trabajo de economistas y planificadores se debería orientar a una participación permanente en la formulación de políticas y en la toma de decisiones, en lugar de que el método de casos fuera la única alternativa en ese proceso.

c. También se resaltó la importancia que tiene el grado de participación de los grupos humanos que componen el ámbito de aplicación de las políticas en el proceso de toma de decisiones. Además, se dejó la inquietud de determinar la medida en que los instrumentos de capacitación permiten flexibilizar el proceso, de tal forma que pueda responder mejor a las necesidades de desarrollo rural con una mayor participación de la población.

d. Finalmente, se hizo hincapié en que si bien el estudio de casos puede ser visto como un instrumento adecuado de capacitación, sólo puede ser considerado como una herramienta más y bastante indirecta de la formulación de políticas.

FECHA DE DEVOLUCION

11 OCT 2002

IICA
PRRET-320

Autor

Memoria del II SEminario de
Título Intercambio planificación y
administración para el desarrollo
rural: la capacitación como ...

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

11 OCT. 2002



