DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS Y CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR AGROPECUARIO DE LA ZONA NORTE

(Documento de Trabajo)

DISTRIBUCION RESTRINGIDA

IICA ZONA NORTE
GUATEMALA, C.A.
1971

[illegible]

~~00419.)~~

00000656

DIAGNOSTICO DE PROBLEMAS Y CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR AGROPECUARIO DE LA ZONA NORTE

Elaborado por

La Comisión de Revisión del

Sistema de Programación

Dirección Regional para la Zona Norte
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA

Guatemala, C. A.
1971

CONTENIDO

INTRODUCCION

Durante la reunión del Personal Profesional Internacional de la Zona Norte celebrada en Guatemala en el mes de enero de 1971, el Director Regional, Ing. José Alberto Torres, manifestó que nombraría una Comisión para que estudiara y recomendara los ajustes necesarios en el sistema de programación con el objeto de tener un documento básico para discutirlo en la reunión de junio del mismo año.

La Comisión quedó integrada por los siguientes técnicos: Juan Antonio Aguirre; Roy A. Clifford, Coordinador; Joel Maltos, Rodolfo Quirós y Boris Yopo.

Los objetivos a cumplir por la Comisión nombrada serían:

1. Estudiar el sistema de planificación del IICA y brindar sugerencias para su mejoramiento.

2. Con base en lo anterior, hacer recomendaciones sobre el sistema de programación en la Dirección Regional para la Zona Norte para ser aplicada en la preparación del Programa-Presupuesto para 1972-73.

3. Tomando en cuenta las recomendaciones sobre programación, sugerir la organización interna (estructura), que deba adoptar la Dirección Regional para la Zona Norte para obtener el mejor resultado posible en su operación.

4. Formular sugerencias sobre la coordinación entre la Dirección Regional, las oficinas nacionales y los centros de apoyo, IICA-CTEI e IICA-CIRA.

La Comisión efectuó reuniones del 26 al 30 de abril en las cuales participaron los Dres. Aguirre, Clifford, Maltos y Yopo. El Dr. Quirós pudo participar solamente en el día inicial y en otra sesión por la tarde. Las versiones preliminares de los documentos se elaboraron durante los últimos dos días de esta semana.

Durante la tercera semana de mayo fue posible para el Coordinador y para el Ing. Yopo consultar sobre los documentos preliminares y durante la siguiente semana los Dres. Aguirre y Maltos trabajaron con el Coordinador sobre los mismos. De esta manera, fue posible preparar los informes finales.

La Comisión inició sus labores haciendo un resumido estudio de las condiciones del sector agropecuario y del proceso de desarrollo rural en la Zona Norte. Basado en estas consideraciones y tomando en cuenta los recursos del IICA-Zona Norte, así como las labores de

otros organismos internacionales, se formaron unos conceptos tentativos sobre la acción que podría y que debería tomar el IICA. Los resultados de este trabajo están presentados en este documento.

La segunda etapa era, con base en el diagnóstico, estudiar el sistema de programación que sería más indicado establecer en la Zona para el mejor planeamiento de las acciones del IICA.

Debido a la compleja estructuración del IICA y a la gran importancia de la coordinación entre varias entidades del IICA, así como con otras agencias, se hizo un análisis especial del problema de la coordinación. Una vez definido el posible sistema de programación y coordinación se estudió la cuestión de la estructura operativa en relación con los resultados del diagnóstico de la situación y el sistema de programación propuesto, dando gran importancia al trabajo de equipo y a la máxima utilización de los recursos técnicos con que cuenta la Zona.

La Comisión decidió que el estudio del sistema de planificación del IICA quedaría como el último tema a tratar. Esto haría posible desarrollar sistemáticamente los análisis de diagnóstico, programación, coordinación y estructura para después examinar con referencia a ellos el sistema de planificación que ha sido planteado en el Plan General del IICA.

Es importante subrayar el hecho de que la Comisión partió en sus deliberaciones de un diagnóstico de la situación en la Zona y de los recursos del IICA en relación con el desarrollo rural, siguiendo en forma lógica el estudio del sistema de programación y después estructuración u organización operativa. Los resultados de este estudio están presentados en un documento separado intitulado "Esquema de Programación y Estructura Operativa para la Zona Norte."

El presente informe sobre el diagnóstico que se hizo está preparado únicamente como base de discusión entre el personal técnico de la Dirección Regional para la Zona Norte. Están presentadas las ideas y opiniones de la Comisión en forma abierta y cándida. En esta ocasión no fue posible hacer más que un estudio rápido y superficial, por falta de tiempo. Se espera que los resultados, aunque sean someros y faltos de precisión, pueden servir como estímulo de debate y orientación de estudios más completos en el futuro.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EN LA ZONA

Antes de abocarse al análisis de los puntos específicos encomendados, la Comisión creyó necesario realizar un diagnóstico somero de los principales problemas que confronta el desarrollo rural en el área. Se consideró indispensable estudiar estos problemas con respecto al desarrollo en los principales campos de acción del sector agropecuario. Estos campos de acción son:

1. Planificación
2. Educación
3. Extensión
4. Investigación
5. Reforma Agraria
6. Organización Campesina
7. Crédito Agrícola
8. Comercialización
9. Agencias especializadas
10. Planes regionales de desarrollo

Después de analizar las actividades y los obstáculos que enfrentan los campos de acción se llegó a la conclusión que hay ciertos problemas importantes que son comunes a casi todos. Estos problemas se pueden agrupar en las siguientes categorías:

1. Problemas de los estudios diagnósticos
2. Sistemas inadecuados de planificación
3. Falta o debilidad de proyectos y planes operativos
4. Problemas de organización y coordinación
5. Ineficiente administración
6. Falta o inadecuado uso de mecanismos evaluativos

Los estudios diagnósticos

Características de los diagnósticos

Campo de planificación. En el campo de la planificación existen diagnósticos macro-económicos, pero los diagnósticos directamente relacionados con el sector agropecuario que existen en varios países se consideran como muy débiles. A lo anterior se añade el agravante de que la conceptualización de los problemas de tipo social y de su papel dentro de la planificación del sector, o no existe, o en el caso de que existe, es distorsionada por el énfasis dado a los factores económicos y no corresponde bien con la realidad.

Educación. En el campo de la educación formal se han hecho algunos diagnósticos, principalmente por organismos internacionales. Los organismos nacionales han tenido una limitada capacidad para poder hacer estudios diagnósticos en los diversos niveles de educación que competen al campo de la educación agrícola.

Extensión agrícola. En el campo de acción de extensión agrícola existen en la actualidad algunos estudios de diagnóstico, pero la mayoría de ellos han sido realizados por organismos internacionales, el IICA en especial. Por varios motivos, los servicios de extensión no han aprovechado en la manera deseada los resultados de los diagnósticos.

Investigación. En cuanto a la investigación agrícola se considera que en la mayor parte de los países no existe un diagnóstico sistemático sobre este campo. Un estudio general de la región centroamericana y algunos otros parciales en ciertos países, reflejan graves problemas en esta área de trabajo. Los diagnósticos parciales han sido orientados preferentemente hacia líneas específicas de actividades agropecuarias cuyos papeles dentro de la economía de exportación han sido altamente importantes.

Reforma agraria. Con respecto al campo de la reforma agraria existen diagnósticos efectuados principalmente por organismos internacionales. Tal como en el caso de extensión agrícola, los resultados de estos estudios han tenido poco uso por parte de los países.

Organización campesina. En relación al campo de organización campesina, los estudios diagnósticos han sido parciales y han fallado en la objetividad científica.

Crédito agrícola. En el campo del crédito agrícola es donde existen diagnósticos más acabados dentro de las entidades particulares de los países respectivos. No obstante, la Comisión considera que el diagnóstico en el campo del crédito agrícola necesita de una mejor orientación puesto que se han ignorado los factores e implicaciones de carácter social.

Comercialización. En la mayoría de los casos, los diagnósticos de los problemas de comercialización han sido realizados por organismos internacionales, que vaya bien decirlo, han sido esfuerzos bastante generales. Dada la importancia del proceso de la comercialización para el desarrollo del sector agropecuario, es un campo que necesita mayores y más profundos estudios.

Agencias especializadas. En lo referente a las agencias especializadas, es decir, aquellas entidades del sector agropecuario que canalizan sus actividades alrededor de un producto específico, existen diagnósticos realizados por las mismas agencias y que son aceptables en cuanto a su concepción técnica.

Planes regionales de desarrollo. En lo que respecta a los planes regionales de desarrollo, la Comisión ha observado que existen planes e intentos incipientes de diagnóstico en esta área. Se anticipa que el diagnóstico sobre este campo de actividad será ampliado y mejorado en el futuro.

Síntesis crítica del problema del diagnóstico dentro de los campos de acción

En virtud de lo expresado se considera que en relación a los estudios diagnósticos existen tres campos en los cuales es crítica la falta de este tipo de acción. Estos campos son investigación, organización campesina y comercialización.

En todos los campos hay un problema crítico y es la carencia de una orientación hacia los factores e implicaciones sociales. Un tercer problema importante es que en los campos en que existen diagnósticos de tipo general o sectorial, en buena parte de los casos no se hace un uso adecuado y racional de los mismos.

Acción requerida para solucionar los problemas

La Comisión considera que las acciones más indicadas para solucionar los problemas que han sido señalados son las siguientes:

1. realizar diagnósticos en las áreas críticas ya señaladas;
2. hacer un uso racional de los diagnósticos ya existentes en los campos que se han especificado;
3. establecer sistemas de colección sistemática y periódica de información del tipo diagnóstico;

4. dar mayor atención al aspecto social, debido a su influencia sobre el desarrollo integral del sector agropecuario, su importancia en la fijación de los objetivos mismos del desarrollo y a la proyección humanista del IICA.

Acción que puede tomar el IICA

Con referencia a la realización de diagnósticos en los campos en donde su falta constituye un problema crítico, el IICA puede y debe promover esta acción y dar asesoramiento sobre la misma. En relación a la necesidad de hacer un uso racional de los diagnósticos, el IICA puede y debe dar promoción y asesoramiento. Con respecto al tercer punto, es decir, establecimiento de sistemas de colección de información, el IICA puede y debe dar promoción, asesoramiento y capacitación. En lo referente al cuarto punto, es decir, a la incorporación de los factores sociales en los estudios de diagnóstico y en su utilización en los planes de desarrollo, el IICA puede y debe dar promoción y capacitación.

Planificación

Características de la planificación

Por lo general el proceso de la planificación es muy débil a lo largo de todos los campos de acción del sector agrícola. A continuación se tratará de la planificación en los campos previamente enlistados.

El campo de la planificación. Aunque parezca un contrasentido, se considera que la planificación es extremadamente débil a nivel de planificación sectorial.

Educación. En cuanto al campo de la educación, la Comisión estima que la planificación prácticamente es inexistente. Existe poca relación entre los diferentes niveles de educación y con los diversos planes de desarrollo que los países están estableciendo.

Extensión agrícola. Se han efectuado intentos de planificación en este campo, pero por lo general, en forma aislada.

Investigación agrícola. En lo referente a la planificación de la investigación agrícola, se considera que tiene poca o ninguna base en estudios diagnósticos, y que está más que nada relacionada a trabajos de investigación sobre formas de explotación y de cultivo de especies específicas.

Reforma agraria. En el campo de la reforma agraria la planificación, o no existe, o es limitada, o es de mala calidad. Habría que hacer una aclaración de que en El Salvador se está realizando una planificación en este campo.

Organización campesina. Se considera que la planificación como tal es inexistente en el campo de organización campesina. En el caso de México hay interés ahora para hacer un esfuerzo en esta dirección.

Crédito agrícola. Dadas las características de las instituciones bancarias, la planificación interna de estas instituciones es relativamente adecuada; pero su planificación en función de crédito para el desarrollo rural es extremadamente débil, si no inexistente, por falta de la conceptualización del papel del crédito en el desarrollo social y económico.

Comercialización. A pesar de su importancia, la planificación de la comercialización se realiza, en la gran mayoría de los casos, por agencias individuales y, aún más, solamente para ciertos productos específicos. Esto demuestra la falta de integración del proceso de comercialización y de su planificación.

Agencias especializadas. Se considera que las agencias especializadas tienen una planificación más o menos adecuada, puesto que existen planes en este sentido.

Planes regionales de desarrollo. Finalmente, en lo que respecta a los planes regionales de desarrollo, la Comisión ha observado que si bien no es la más adecuada, al menos existe una planificación.

Síntesis crítica del problema de la planificación dentro de los campos de acción

De acuerdo a lo expresado se han encontrado seis campos con problemas críticos respecto a la planificación: 1) planificación, 2) educación, 3) investigación, 4) reforma agraria, 5) organización campesina y 6) comercialización. Además, se ha considerado la planificación como muy débil en los campos restantes.

Se puede decir que los principales problemas de la planificación son: 1) una deficiencia en general, a nivel del sector agropecuario, 2) una carencia de consideración de los aspectos sociales y educativos, 3) una orientación de la mayoría de los esfuerzos que se realizan única y exclusivamente en bases económicas, 4) un uso, a veces, de datos para la planificación que son erróneos o parciales y una falta de buenos sistemas de análisis de los mismos datos.

Acción requerida para solucionar los problemas

La Comisión considera que las siguientes acciones son las más indicadas ahora para solucionar los problemas que se encontraron al nivel de planificación.

1. Iniciar el proceso de planificación en los campos que faltan.
2. Fortalecer el proceso en aquellos campos donde existe.
3. Relacionar más estrechamente la planificación con los diagnósticos.
4. Fortalecer las organizaciones sectoriales de planificación y coordinar e integrarlas.
5. Se considera como indispensable reorientar la planificación para tener una firme base en las condiciones socio-culturales con el fin de impulsar el desarrollo en este respecto.

Acción que puede tomar el IICA

Con respecto a la necesidad de iniciar el proceso de planificación en los campos que falta, el IICA puede y debe actuar en base a una promoción del proceso y asesoramiento cuando se lo inicie.

En relación al fortalecimiento de la planificación en aquellos campos donde ya existe, el IICA puede y debe ayudar por medio de la capacitación de personal para mejorar sus actuaciones. Con respecto al mejoramiento de las relaciones entre la planificación y el diagnóstico, el IICA puede y debe actuar también en base a capacitación. En relación con el fortalecimiento de las organizaciones sectoriales de planificación y su integración, el IICA puede y debe efectuar trabajos de promoción en esta área.

Proyectos y planes operativos

La Comisión ha encontrado casos en donde existen proyectos y planes integrados a los procesos de planificación general; otros casos en los que existen proyectos y planes no integrados a la planificación general; y algunos casos en que no hay proyectos ni planes operativos. A continuación se estudian los problemas asociados con los proyectos y planes operativos en relación con los diez campos.

Planificación. En muchos casos, si no en la mayoría, se establecen los proyectos y planes operativos en la planificación en forma esporádica, oportunista y no sistemática. Además, se observa que dado a presiones producidas por factores exógenos al proceso de la planificación, a veces se genera planes y proyectos que carecen de una estructuración adecuada.

Educación. Existen proyectos y planes operativos en este campo pero no integrados a los planes de desarrollo de los países. Además, se puede decir que los planes y proyectos operativos en general no están integrados al sistema educativo del país. Lo que es aún más grave, en algunas áreas y niveles educativos no existen proyectos ni planes operativos. En este último caso se considera que en la educación superior y en la educación rural agrícola, es donde más crítico se presenta el problema.

Extensión agrícola. Hay intentos de proyectos y planes operativos en este campo. No obstante, han logrado poco éxito por no estar relacionados a planes de desarrollo general de los países. Un segundo problema es que los proyectos y planes operativos tiendan a andar sueltos, es decir, desvinculados dentro del mismo sector de extensión y de los planes de desarrollo agropecuario. En algunos casos existen proyectos y planes operativos que no han sido planeados en forma racional.

Investigación. El problema en el campo de investigación en la mayoría de los casos es bastante grave porque los proyectos y planes operativos que existen no están integrados con los planes nacionales de desarrollo. Además, en algunos casos los planes y proyectos no están ni siquiera integrados con el propio campo de la investigación. Desafortunadamente, se encuentra que en otros casos, se realizan actividades que no están ni planeadas ni proyectadas, producto de presiones especiales, de falta de programas o de intereses de los propios investigadores.

Reforma agraria. En el campo de la reforma agraria se encuentra que: 1) existen proyectos y planes operativos pero, en la mayor parte de los casos, están desvinculados de la problemática que enfrenta el desarrollo general de los países; 2) existen proyectos y planes operativos que no están relacionados ni con el desarrollo del sector agropecuario ni con el propio plan de reforma agraria; 3) se realizan una serie de actividades desarticuladas sin tener impacto en el desarrollo agropecuario.

Organización campesina. En el campo de organización campesina prácticamente no existen proyectos y planes operativos que están integrados con los planes nacionales de desarrollo. En la gran mayoría de los casos se realizan labores que no obedecen a planes y proyectos operativos articulados del campo de organización campesina y al desarrollo en general. Al nivel local se encuentran algunos esfuerzos modestos de elaborar proyectos de organización para comunidades, asentamientos, u otros grupos de la localidad.

Crédito agrícola. El campo de crédito agrícola es excepcional en el sentido de que tiene muchas de sus acciones planeadas e integradas en el propio campo del crédito agrícola, es decir, desde el punto de vista netamente bancario. Por la propia naturaleza de las instituciones de crédito, el crédito agrícola carece de esfuerzos que no estén proyectados o planeados. Por otro lado, a pesar de ser este un instrumento que reviste gran importancia en el desarrollo, la planeación del esfuerzo crediticio no está muy integrado con el desarrollo. Esto lleva a pensar que un buen número de los esfuerzos obedecen mayormente a intereses particulares.

Comercialización. En el campo de la comercialización de productos agropecuarios los planes operativos casi siempre están limitados a partes del proceso tomados en forma separada y a ciertos productos. Sin embargo, cuando se examina la comercialización como un proceso integral, es evidente la falta de integración de los planes y proyectos y la falta de reconocimiento de

la importancia que tiene este proceso para los planes de desarrollo.

Agencias especializadas. Por la propia naturaleza de estas agencias se puede esperar que los proyectos y planes operativos están más integrados que en los demás campos. Por otro lado, en algunos casos los esfuerzos de las agencias especializadas no corresponden bien a una concepción integral de desarrollo del país. Los intereses de tipo específico a los que corresponden pueden o no contribuir al proceso de desarrollo.

Planes regionales de desarrollo. Lo mismo que sucede con los proyectos y planes operativos en las agencias especializadas sugiere también con los planes regionales de desarrollo. Pueden estar integrados sin ninguna parte suelta, sin estar concebidos dentro de una estrategia general del desarrollo de los países.

Síntesis crítica de los proyectos y planes operativos

La situación del trabajo en base de proyectos y planes operativos necesita un urgente y drástico mejoramiento en todos los campos de acción excepto en las agencias especializadas y en los planes regionales de desarrollo. En primer lugar, hay una carencia grave de proyectos y planes operativos y, en segundo lugar, hay una falta alarmante de integración de acciones, planes y proyectos con la planificación interna de los respectivos campos y en escala mayor con una estrategia general de desarrollo de los países.

Acción requerida para solucionar los problemas

El primer paso que se debe tomar para que los proyectos y planes operativos hagan una máxima contribución al desarrollo sería el establecimiento de mecanismos para formular proyectos y planes operativos donde no existan. El segundo paso sería la formulación de los proyectos y planes operativos necesitados y la integración de los existentes y nuevos proyectos y planes con la planificación nacional y del campo. Es aconsejable subrayar la importancia que tiene la integración de los planes y proyectos dentro del proceso integral del desarrollo.

Acción que puede y debe tomar el IICA

En referencia al establecimiento de los mecanismos para formular proyectos y planes donde no existan, la Comisión piensa que el IICA puede y debe dar asesoramiento en los países. En la formulación de proyectos y planes la labor del IICA debe ser de capacitación del personal nacional y de asesoramiento en forma continuada. En los esfuerzos de integración de los proyectos y planes con los planes de desarrollo, el IICA debe dar asesoramiento. La labor de asesoramiento en integración debe estar apoyada con estudios realizados por el IICA sobre las mejores formas de lograr esta integración.

Organización y coordinación

Debido a la complejidad de los problemas que tienen que ver con la organización y coordinación operativa de las entidades de que depende el desarrollo rural, el análisis se ha dividido en cuatro subsecciones: los recursos humanos, los recursos económicos, las facilidades físicas y la coordinación.

Planificación. Se encuentra que el número de planificadores calificados es muy reducido y que aún entre ellos hay mucha falta de capacitación y experiencia. Uno de los problemas más graves a este respecto es el de no reconocer la importancia y la manera de ver problemas y concepciones de tipo agronómico como combinados con los problemas de tipo social. Además, en la gran mayoría de los casos, se conciben los recursos humanos simple y estrictamente como recursos económicos. Los recursos económicos son relativamente abundantes en las oficinas de planificación al igual que las facilidades de tipos físicos.

Se debe añadir que en algunos países el propio proceso de la planificación, tanto a nivel de casa presidencial como sectorial, todavía está un tanto incipiente. No obstante, se considera que el problema más desanimador es el número de países con oficinas de planificación agropecuaria a nivel de ministerios, a nivel de organismos autónomos y a nivel de la casa presidencial, pero que carecen de integración de sus esfuerzos.

Educación. En el campo de la educación los recursos humanos son débiles, tanto en calidad como en cantidad, y también en su falta de ver la educación agrícola en función de desarrollo. Este último punto puede ser el más grave y se debe en parte al adiestramiento en formas tradicionales de educación agrícola que han experimentado.

Los recursos económicos con que cuenta la educación agrícola en todos los niveles son pocos, por lo general, en relación con el número de personas actualmente recibiendo la enseñanza y mucho más escasos cuando se consideran las necesidades futuras.

Con respecto a las facilidades físicas con que se cuenta, la situación no está del todo mal. Sin embargo, hay variaciones importantes a este respecto entre los diferentes países.

La coordinación en el campo de educación casi no existe entre los diferentes niveles ni entre las instituciones que trabajan al mismo nivel.

Extensión agrícola. Los estudios han demostrado que el número de extensionistas es inadecuado y que son débiles en su orientación, especialmente por falta de adiestramiento y su tendencia de pensar en un proceso de tipo aislado y poco integrado con el concepto amplio del desarrollo. Los recursos económicos son muy modestos, pero las facilidades físicas son relativamente regulares.

Internamente los servicios de extensión están coordinados y tienen los mecanismos para realizar una coordinación eficiente. Por otro lado, es grave la falta de la coordinación de extensión con los otros esfuerzos externos del desarrollo.

Investigación. En investigación agrícola tanto los recursos humanos como los recursos económicos son deficientes. La situación de las facilidades físicas varía mucho entre los países, pero por lo general son regulares.

La coordinación vuelve a fallar en este campo tanto a nivel interno, en el cual se considera que es muy inadecuada, como al nivel externo, donde se le considera inexistente.

Reforma agraria. Algunos de los institutos de reforma agraria cuentan con personal con preparación profesional que les capacita para el desempeño de las responsabilidades que les han sido asignadas. No obstante, su orientación hacia la reforma agraria en relación con el desarrollo es muy deficiente. En algunos casos se piensa en el trabajo de las instituciones de reforma agraria como la única forma capaz de resolver el problema del desarrollo. A la vez, es casi universal una actitud extremadamente paternalista por parte de los técnicos y administradores hacia los beneficiarios de sus programas.

Los recursos económicos son modestos en la mayor parte de los casos, aunque existen posibilidades de financiamiento que no han sido aprovechadas. La coordinación vuelve aquí a fallar notablemente, tanto con agencias de programas relacionados, como con agencias con programas de otra índole, pero con actividades potencialmente complementarias.

Organización campesina. En el campo de organización campesina los recursos humanos pueden ser calificados como muy débiles y muy pocos. Además, los recursos económicos son muy limitados, hasta que impiden que se tome una acción dinámica en este campo, y las facilidades físicas prácticamente no existen. En los aspectos de coordinación, se han encontrado ciertos intentos pero casi siempre al nivel local. Al nivel nacional no es que solamente haga falta una coordinación, es que las organizaciones con fines parecidos han adoptado posturas antagónicas entre sí.

Crédito agrícola. Por lo general, los recursos humanos y económicos y las facilidades físicas existentes son suficientes para los programas actuales de crédito. No obstante, la coordinación con otros campos es muy limitada y unilateral, lo cual constituye un importante obstáculo para el desarrollo agropecuario.

Comercialización. En relación a la comercialización se encuentra que los recursos humanos y técnicos son escasos, pero éstos han recibido un adiestramiento adecuado que les permite

cumplir con sus responsabilidades en forma eficiente. Los aspectos económicos son adecuados y relativamente abundantes. En cuanto a facilidades físicas, la situación se complica puesto que en varios países existe una cantidad numerosa de facilidades, pero en muchos casos son anticuadas. También, habría que añadir que en algunas ramas no existen facilidades físicas adecuadas.

La coordinación en el campo de la comercialización es parcial y está orientada hacia productos de especial interés para grupos que miran el proceso de desarrollo de manera egoísta.

Agencias especializadas. El número de empleados técnicos con adecuada preparación es pequeño y no es suficiente en este campo. Los recursos económicos y facilidades físicas son adecuadas e incluso abundantes. La coordinación de las agencias con otros campos del sector agropecuario no es adecuada. Por otro lado, entre las agencias mismas, o sea aquéllas dedicadas a actividades más o menos afines, existe una coordinación bastante desarrollada.

Planes regionales de desarrollo. Hay un número insuficiente de personal técnico y, aún más, la orientación de los profesionales que trabajan en este campo tiende a ser no apta para el desarrollo.

Los recursos económicos y las facilidades físicas existen en forma adecuada. En lo referente a la coordinación, se supone que no deberían haber problemas, pero en la práctica se ha podido observar que hay una falta de coordinación interna que a veces es grave.

Síntesis crítica de los problemas de organización y coordinación

En resumen, se ha encontrado que es crítica la falta de profesionales con adecuada capacitación en todos los campos menos en el crédito agrícola y agencias especializadas. El problema más agudo se presenta en el empleo de personas no capacitadas por sus responsabilidades y con orientaciones no aptas para el desarrollo. Una orientación no satisfactoria para el desarrollo en general, caracteriza también al personal de crédito y de las agencias especializadas. Además, existe una tendencia fuerte de usar a los profesionales con buena preparación en posiciones que les dan poca oportunidad de aplicar sus conocimientos especiales. El aspecto más grave es la evaluación de individuos en términos de su lugar en la jerarquía administrativa y política en vez de sus capacidades y logros profesionales.

En cuanto a los aspectos económicos hay una deficiencia en especial en los campos de educación, investigación, organización campesina y reforma agraria. Con respecto a las facilidades físicas, solamente se consideran como críticas su falta y condiciones en el campo de comercialización.

En cuanto a la coordinación externa, en todos los campos es críticamente deficiente con la excepción de comercialización. La coordinación interna, también, es deficiente al grado de ser crítica en todos los campos estudiados.

Acción requerida para solucionar los problemas

Se considera que es esencial: 1) preparar personal en las universidades para las posiciones técnicas de alto nivel; 2) capacitar al personal profesional de las organizaciones para desempeñar de una manera más eficiente sus funciones; 3) hacer un uso adecuado del personal existente; 4) disminuir la deserción de estudiantes, sobre todo en carreras relacionadas con el sector agropecuario; y 5) orientar la educación hacia el desarrollo. Esto significaría que los estudiantes serían capacitados en los ramos profesionales agrícolas de su elección y, también, materias económicas, sociales, políticas y culturales relacionadas con el desarrollo.

Acción que puede y debe tomar el IICA

En relación al primer punto, es decir, la formación adecuada de personal de altos niveles en las universidades, el IICA puede y debe promover este proceso y dar asesoría a las universidades sobre el mismo. Con respecto a la capacitación del personal profesional de las organizaciones, el IICA puede y debe dar asesoramiento y organizar y ejercer actividades de capacitación. En cuanto al uso adecuado del personal existente, el IICA puede y debe efectuar estudios con el objeto de determinar los puntos críticos que impiden que las organizaciones utilicen el personal existente de una manera más adecuada y más racional.

Con respecto a la deserción de estudiantes de las carreras agropecuarias, se estima que el IICA puede y debe hacer estudios sobre sus causas y efectos que ayudarán a las universidades a aliviar este problema. En relación a la orientación de la educación hacia el desarrollo y la formación interdisciplinaria del técnico, el IICA puede y debe hacer estudios, dar asesoramiento y promover actividades que conlleven a las universidades a alterar su curriculum de determinada manera y estructuras internas en este sentido, así como promover el reconocimiento del valor de este tipo de formación profesional entre los administradores de los programas de desarrollo.

Administración

Los problemas de tipo administrativo son notorios y bien conocidos. Desafortunadamente, hay una gran similitud entre los diferentes campos de acción respecto a la debilidad y falta de eficiencia de sus procesos administrativos. Debido a esta similitud se puede presentar aquí las observaciones de la Comisión en forma muy resumida.

Características de los sistemas administrativos

Se considera que la buena administración está orientada hacia el logro de los objetivos de la organización y el sector. Esta orientación exige y hace posible el establecimiento de procedimientos

administrativos que obtendrían el máximo de beneficio de los recursos humanos, financieros y físicos con que se cuenta. La Comisión ha encontrado que el proceso administrativo es gravemente deficiente en los campos de planificación, educación, investigación, reforma agraria y organización campesina. Las razones varían entre estos campos y en forma muy breve se examinan a continuación. Después se tratará de la situación en los demás campos.

Planificación. En la mayoría de los casos no se han hecho esfuerzos de establecer sistemas modelados para este campo. Por lo general, los procedimientos que se usan están adoptados de otros campos o simplemente transferidos con el traslado de personal y sus hábitos de trabajo de otras agencias a las oficinas de planificación. La administración depende mucho de las decisiones de tipo emergencia y de las presiones con base en personalidades y el favoritismo político.

Educación. Se ha indicado anteriormente que el contenido y métodos de la educación son tradicionalistas. Con respecto a los procesos administrativos, se puede decir que son o muy anticuados o muy extemporáneos, que cambian con el administrador. Existen microsistemas funcionales en algunas escuelas o departamentos, pero en el sector de educación como un todo hay una carencia de sistemas y, como se ha indicado, los que aparecen no son adecuados para las responsabilidades que confrontan en el mundo moderno.

Investigación. Los sistemas administrativos en este campo obedecen y cambian apreciablemente en relación a las personas que llegan a ocupar los puestos de dirección y administración. Carecen de estudios de las necesidades administrativas y de la compatibilidad de diferentes sistemas. El proceso de toma de decisiones está orientado por factores personales, políticos y de emergencia en vez de por el deseo de lograr los objetivos de investigación.

Reforma agraria. Por factores fuertes y ajenos al proceso de reforma agraria, las organizaciones encargadas con la promoción y administración de este proceso han adoptado unos procedimientos administrativos que funcionan en contra de la buena marcha de sus programas, son altamente costosos y los mantienen siempre entre los fuegos políticos. Estos procedimientos se caracterizan por tener un alto porcentaje del personal administrativo sin responsabilidades de peso, y trámites extremadamente lentos, no definidos, costosos y que se prestan a la extorsión y otras maniobras no deseables.

Organización campesina. En este campo la falta de cohesión entre las entidades que persiguen fines parecidos y la debilidad e inseguridad de sus programas han creado una situación no propicia para el estudio de procesos administrativos. Por lo general, los procesos que se observan están adoptados de manera extemporánea y cambian con el cambio de las situaciones políticas y de financiamiento.

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión piensa que la situación respecto a la administración es crítica en los cinco campos que han sido mencionados. Ahora se presenta una breve descripción de los problemas administrativos en los otros campos, es decir, en extensión, crédito, comercialización, agencias especializadas y planes regionales de desarrollo.

Extensión. Por razón de influencias externas, las organizaciones estatales de extensión se han preocupado por el establecimiento de adecuados procesos de administración. Uno de sus problemas principales ha sido tratar de introducir ideas y procedimientos cuando las grandes divisiones estatales de que son subelementos mantienen sistemas que permiten o exigen la ineficiencia en las operaciones y en el uso de los recursos económicos y humanos. Otro problema de menor gravedad ha sido la dependencia en procesos anticuados para los trámites administrativos internos.

Crédito agrícola. Este campo se distingue por una elaborada y relativamente funcional administración. Sin embargo, los trámites para la clientela son muy discriminatorios en que la capacidad económica determina mayormente quiénes pueden hacerlos. Es paradójico que los agricultores que más necesitan el crédito tienen que pasar por las mayores dificultades para conseguirlo.

Comercialización. Se dice que la administración en este campo es regular. Sin embargo, en muchos de los casos los criterios que se siguen no son adecuados ni compatibles para una

comercialización lo suficientemente ágil para hacerle frente de manera efectiva a la diversidad de productos que necesitan las economías, sobre todo para consumo interno.

Agencias especializadas. En lo referente a agencias especializadas, se puede decir que la administración es adecuada. Por lo general, se exige una eficiencia administrativa y se interesan por las nuevas ideas y mecanismos.

Planes regionales de desarrollo. Aunque podría parecer un contrasentido, ya que estos planes se supone que estén lo suficientemente estudiados para que este problema no se encuentre, la administración de los mismos es muy deficiente. Es deficiente en parte porque internamente se concibe el plan única y exclusivamente como una unidad de trabajo. No se concibe el plan como parte de un proceso de desarrollo cuyo criterio administrativo debe ser lo suficientemente flexible para que cumpla las funciones que el desarrollo del área le impone.

Síntesis crítica de los problemas de administración

Se ha indicado que el aspecto administrativo es adecuado en los campos de agencias especializadas y en muchas agencias de comercialización y que no es crítico en extensión, crédito agrícola y planes regionales de desarrollo. En los otros campos se cree que es crítica la situación de la administración.

Los problemas administrativos se deben principalmente a la falta entre el personal directivo de conceptos básicos de la teoría y de su relación con los procesos de: 1) planeación, 2) organización, 3) coordinación, 4) comunicación, 5) dirección y control, 6) financiamiento, 7) contratación y manejo de personal, 8) formación de políticas y objetivos, y 9) evaluación. Hay una falta de reconocer que las funciones administrativas son de especial importancia a fin de que las organizaciones puedan maximizar el impacto logrado por sus recursos físicos y humanos en concordancia con la planificación que se ha hecho en el sector agropecuario.

Acción requerida para solucionar los problemas

Se considera que hay dos acciones fundamentales que son necesarias para mejorar en forma significativa la situación de la administración: 1) orientar a todo el personal que trabaja y dirige actividades en estos campos de la importancia del proceso administrativo; 2) capacitar al personal indicado en las funciones y los métodos de administración.

Acción que puede y debe tomar el IICA

Se estima que el IICA puede y debe efectuar estudios y promover actividades a fin de que las personas se compenetren de la importancia de la administración para el desarrollo, y que el IICA puede y debe promover una capacitación en administración de este

personal por parte de las organizaciones de carácter regional que colaboran y trabajan en administración.

A este respecto puede referirse al Instituto Centroamericano de Administración Pública. Sería posible llevar a él el conocimiento que el IICA tiene del sector agrícola mientras que el ICAP contribuiría en la parte de teoría, prácticas y mecanismos de administración.

Mecanismos evaluativos

Dentro de los campos de acción que se estudiaron, los mecanismos evaluativos son o muy débiles o inexistentes.

Planificación. En este campo se puede decir que no se usan mecanismos de evaluación.

Educación. En cuanto a educación no se han establecido mecanismos para evaluar sus objetivos y el grado de cumplimiento con ellos.

Extensión. Las organizaciones tienen sistemas evaluativos internos que son principalmente de tipo de fiscalización y, aún así, son deficientes. No hay mecanismos establecidos para evaluar los objetivos dentro del proceso de desarrollo ni la efectividad de su trabajo en este sentido.

Investigación. Los mecanismos son muy escasos y los que existen son parciales y, por lo general, diseñados para medir el costo de algunas de las actividades aunque en forma no muy realista.

Reforma agraria. No se han establecido mecanismos evaluativos en este campo. Los informes estadísticos con frecuencia distorsionan la verdad y faltan completamente en el aspecto de evaluar el significado de las acciones.

Organización campesina. Existen algunos mecanismos evaluativos en casos locales de cooperativismo y de promoción de asociaciones agrícolas pero no hay mecanismos al nivel de organización campesina nacional.

Crédito agrícola. Se puede decir que en el campo de crédito agrícola hay mecanismos de evaluación eficientes, pero en función únicamente de la recuperación de la inversión que se ha realizado. Poco o nada se ha hecho para evaluar el impacto que este crédito ha tenido en el mejoramiento de la situación de las masas rurales. Esto se debe a la naturaleza tan limitada de los objetivos de las agencias de crédito rural.

Comercialización. Se encuentra que no tienen mecanismos de evaluación general integral en este campo. Los mecanismos que existen son para la evaluación parcial y unilateral, haciendo hincapié en la eficiencia de los mecanismos de comercialización de los productos exportables que incluyen el café, banano, caña y ganadería de carne.

Agencias especializadas. Estas agencias por lo general mantienen ciertos mecanismos simples, para evaluar algunos aspectos de sus actividades. Los mecanismos que tienen no son aptos para evaluar la acción de las agencias dentro del proceso general de desarrollo.

Planes regionales de desarrollo. En contraposición a los casos anteriores, sí existen estudios de impacto, pero no existen estudios evaluativos de las operaciones internas que a veces, por carecer de los mismos, dificultan la implementación de los planes y limitan el impacto del mismo.

Síntesis crítica de los problemas de los mecanismos evaluativos

En virtud de lo expresado se puede concluir de que en ningún campo son adecuados los mecanismos evaluativos y que solamente en extensión, comercialización, agencias especializadas y planes regionales de desarrollo hay mecanismos con cierto potencial de funcionar en forma satisfactoria.

Los estudios de impacto casi no se conocen en relación a los aspectos evaluativos. Las evaluaciones internas son de tipo de inspección y fiscalización que no ponen atención al rol de la organización en el desarrollo. Basado en éstas y otras consideraciones, se puede deducir que faltan de una teoría y metodología de trabajo que permitirían que los organismos efectuaran evaluaciones periódicas y de valor para la planificación del desarrollo tanto sectorial como nacional.

Acción requerida para solucionar los problemas

Se considera como fundamental convencer al personal de las organizaciones que trabajan en estos campos de la necesidad de efectuar evaluaciones sistemáticas de operación y de impacto. Además, es indispensable establecer mecanismos de evaluaciones y capacitar al personal en su uso y su importancia.

Acción que puede y debe tomar el IICA

Se considera que el IICA puede y debe dar asesoramiento y capacitación y promover actividades a fin de que los organismos capaciten personal en esta área y realicen evaluaciones de acuerdo a las modalidades y a las orientaciones ya expresadas en el punto anterior.

Conclusión respecto al diagnóstico

La Comisión ha encontrado que los principales problemas que obstaculizan el desarrollo existen en todos los campos de acción y con frecuencia son de carácter crítico. Se encontró también que el IICA, por sus objetivos y la falta de otras fuentes de ayuda, puede y debe dar alguna clase de apoyo en solucionar estos problemas. Ahora, es obvio que al sumar el total el IICA-Zona Norte no tiene los recursos para ayudar en todos los puntos que se han señalado como áreas en que debe trabajar. Es esencial, entonces, que se

establezca en la Dirección Regional un sistema de programación que identificará los campos y los países en que los problemas son más críticos y en que el IICA puede trabajar para tener el mayor impacto. El sistema de programación es el próximo tema de que este informe trata.

El diagnóstico que se ha presentado no pretende ser más de un análisis superficial. No obstante, ha servido como elemento esencial en fijar las bases para el estudio de los temas de programación, coordinación y estructuración de operaciones.

Es obvio, de la discusión ya presentada, que se necesita estudiar en mayor detalle la naturaleza de los problemas que han sido examinados en este diagnóstico. La Comisión considera que una de las tareas básicas de la programación es fijar los lineamientos de estos estudios y establecer los procedimientos para efectuarlos.

FECHA DE DEVOLUCION

Autor

Título Diagnóstico de Problemas y Características Inst. del Sec.

Fecha Devolución	Nombre del solicitan