

IICA-CIDIA

J. A. TORRES

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

03 OCT 1986

IICA - CIDIA

IICA
E30
1054

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
INTER-AMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE
INSTITUT INTERAMERICAIN DE COOPERATION POUR L'AGRICULTURE
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA

DIRECCION GENERAL

Sede Central
Apartado Postal 55
2200 Coronado
San José, Costa Rica
Cable: IICASANJOSE
Telex: 2144 IICA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

03 OCT 1986

IICA — CIDIA

SINTESIS DE LOS ANTECEDENTES PARA LA FORUMULACION
DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA DEL GRUPO DE CINCO EXPERTOS

Informe Preliminar
Grupo Interno de Trabajo
Diciembre 7, 1981

CIRCULACION RESTRINGIDA

El Instituto es el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano. Fue establecido por los gobiernos americanos con los fines de estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros, para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, establecido el 7 de octubre de 1942, se reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura por Convención abierta a la firma de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en vigencia en diciembre de 1980.

00005435

~~00005435~~

SINTESIS DE LOS ANTECEDENTES PARA LA FORMULACION DE LOS
TERMINOS DE REFERENCIA DEL GRUPO DE CINCO EXPERTOS

INDICE

	Página No.
INTRODUCCION	1
1. Objetivo de la tarea encomendada al grupo interno	1
2. Estrategia	2
3. Organización del trabajo	3
SITUACION Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO Y DEL BIENESTAR RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	5
1. Objetivo del Capítulo	
2. Evolución, situación y tendencia en los países	5
3. La Cooperación Técnica y financiera Internacional	7
EL IICA Y SU CONTEXTO INSTITUCIONAL	9
el Instituto, su objetivo, naturaleza, funciones y órganos superiores	
1. Objetivo del Capítulo	9
2. Naturaleza del Instituto	9
3. Los propósitos del Instituto	10
4. Las funciones del Instituto	10
5. Organos Superiores del Instituto	12
Análisis retrospectivo del IICA	
6. Etapas de desarrollo del Instituto	13
EL IICA HACIA EL FUTURO	18
1. Objetivo del Capítulo	18
2. Imagen objetivo del IICA	18
Clientela	19
Temática	20
Estrategia operativa	20
Percepción sobre la imagen actual del IICA	23

3.	Temas para la acción del IICA en el Mediano Plazo (la concentración de esfuerzos y su forma operativa general como concepción estratégica)	24
	Cooperación y asistencia	24
	La asistencia técnica	25
	Cooperación Técnica. La concentración de esfuerzos como estrate- gia de innovación	25
	Concentración de esfuerzos a nivel de país	26
	Concentración de esfuerzos en grupos de países	27
4.	Una alternativa para definir concentración de esfuerzos	27
5.	Posibles temas de acción concentrada	27
	Educación	27
	Ciencia y Técnica.....	28
	Agricultura Tropical	29
	Planificación y Política Agropecuaria y Rural	30
6.	Instrumentos de Cooperación Técnica	31
7.	El proceso de planificación y ejecución del IICA y sus instrumentos	33
8.	Proyección de recursos	37
	Algunas opciones de ajuste	40

SINTESIS DE LOS ANTECEDENTES PARA LA FORMULACION
DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA DEL GRUPO DE LOS CINCO EXPERTOS

INTRODUCCION

En cumplimiento de la parte resolutive N°2 de la Resolución N°6 sobre el Grupo de Expertos que la Junta Interamericana de Agricultura estableció en su 1ra. Reunión Ordinaria se nombró un Grupo Interno de Trabajo, compuesto por diez técnicos del IICA, que contó con la asesoría del Subdirector General designado.

De acuerdo a la resolución señalada la tarea primordial del grupo es la de "Formular los términos de referencia", para la misión que se le encomendará al Grupo de Expertos. Se indicó además que para dicho trabajo se deberían tener en cuenta las siguientes directivas:

- a. Mejorar los mecanismos que permitan una mayor participación de los países en la programación, ejecución y evaluación de los proyectos del IICA en los países.
- b. Una mayor concentración de los recursos del IICA en cada país
- c. Mejorar la identificación, el análisis y ver la posibilidad de reducir los gastos administrativos.

El Grupo de Trabajo se organizó durante la última semana de octubre, para cumplir el mandato, considerando como un elemento importante que en la primera semana de diciembre debería haber concluido una primera etapa, cuyos resultados serían discutidos con el Director General electo.

1. Objetivo de la tarea encomendada al Grupo Interno

El trabajo se organizó de tal forma que el producto pudiese servir para la elaboración de los términos de

referencia del Grupo de Expertos y, a la vez, se pudiera utilizar como insumo básico en la formulación del Plan Indicativo de mediano plazo, que la Dirección General deberá elaborar antes del 15 de julio de 1982.

2. Estrategia

Siguiendo las orientaciones dadas por el Director General y el Director General electo, el trabajo se organizó de tal manera que se pudiera asegurar una alta participación de las autoridades de los países relacionados con el desarrollo agrícola y el bienestar rural, y del personal técnico del IICA. Para ello se definió "el cómo y el cuál" sería la participación de las autoridades nacionales, las oficinas del IICA en los países y los técnicos de la Sede Central.

Para los dos primeros se enviaron cuestionarios específicos en los cuales se solicitó:

- a. A las autoridades superiores del sector público agrícola, opinión respecto a los i) mecanismos para asegurar una mayor participación de los países en las acciones del IICA a nivel de país y ii) métodos que permitirían una concentración más efectiva de los recursos en los países.
- b. A los técnicos de las oficinas, opinión sobre los diversos aspectos que tienen relación con la resolución N°6 de la JIA, y en especial los relacionados con la actualización del PIMP. La participación del personal de la Sede Central se estableció que ella se haría mediante dos mecanismos: i) la participación en grupos de trabajo constituidos para temas específicos y ii) la consulta a personas sobre los documentos que se fueran elaborando. Ambos mecanismos operaron en esta primera etapa.

3. Organización del trabajo

El trabajo se organizó en base a tres niveles: i) la definición de los instrumentos para captar la información que el trabajo iba a requerir, ii) la elaboración de documentos intermedios, iii) el documento final

Como ya se señaló, para captar la información se definieron: encuestas a los funcionarios del IICA en los países, entrevistas (encuestas) a los funcionarios del sector público agrícola y grupos de trabajo a nivel de la Sede Central.

Además se consultaron entre otros documentos básicos: la convención, Plan General, Plan indicativo de mediano plazo, diversos informes de evaluación presentados a la Junta Directiva y Resoluciones de las conferencias interamericanas de agricultura.

Se prepararon documentos intermedios con la finalidad de servir de base para la elaboración del documento final. Para su formulación los pasos que se siguieron fueron i) la definición de los objetivos de cada documento y ii) algunos comentarios a vías de términos de referencia. La totalidad de estos documentos se terminaron en su primera versión, los cuales se presentan por separado de esta síntesis.

El documento final se estima que debería ser un producto que sirviera a la vez tres propósitos: i) instrumento para las conversaciones con el Director General electo, ii) base para la elaboración de los términos de referencia para la Misión de Expertos y iii) elemento de aproximación para el próximo plan indicativo de mediano plazo.

Este último documento está constituido por tres capítulos que son:

Capítulo I. Situación y tendencias del desarrollo agrícola y del bienestar rural en América Latina y el Caribe.

Capítulo II. El IICA y su contexto institucional

Capítulo III El IICA hacia el futuro

Para estos capítulos se presenta a continuación una síntesis que resalta los aspectos más relevantes que surgieron del análisis realizado, a fin de que sirva como base de discusión con el Director General electo.

Un aspecto importante de recalcar es que para la elaboración del capítulo de mayor importancia, como es el III, sólo se dispuso de un marco doctrinario parcial, ya que si bien se disponía de las categorías que entrega; la Convención (Desarrollo Agrícola, Bienestar Rural) se carecía del marco político de las nuevas autoridades del IICA. Además es de destacar que en la documentación que se presenta no está incluido el resultado de las encuestas a funcionarios del IICA en los países ni el de la efectuada a autoridades nacionales, por cuanto aún no se dispone de ellas.

Como ya se señaló, el producto principal del grupo interno es la preparación de términos de referencia para el "Grupo de Expertos". Para estos efectos se estima que una vez que se concluyen las conversaciones con el Director General electo se deberá preparar un documento con el contenido que en ese entonces se acuerde.

C A P I T U L O I

SITUACION Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Objetivo del Capítulo

1.1 Este capítulo define el entorno en que operará el IICA, en términos de problemas relativos a la agricultura y al bienestar rural de la región (América Latina y el Caribe) y de previsión sobre prioridades de otros organismos. Esto permitirá ir deduciendo formas de programar la acción del IICA.

1.2 El capítulo contrasta las prioridades hoy vigentes en los países y en los organismos de la comunidad internacional (financieros y de cooperación técnica), con las que se percibieron al elaborar anteriores planes del IICA.

2. Evolución, situación y tendencias en los países

2.1 Las economías de la región se encuentran enfrentadas a clásicos problemas de balanza de pagos, con niveles que superan los históricos. El servicio de las altas deudas externas pública y privada constituye un elemento común acuciante. A ello se agrega en la mayoría de países, el peso de la importación de combustibles y el de las crecientes importaciones de alimentos. Todo esto pone especial presión sobre la producción y la productividad sectorial.

2.2 Esto se presenta junto a una situación en la cual los problemas de absorción de población marginada y de solución de pobreza urbana y rural no se han resuelto y, más bien, parecen haberse agravado en muchos países:

2.3 El sector agropecuario de la región se modernizó, habiéndose producido notables avances en el desarrollo agrícola que, siendo heterogéneos

entre países y productos, son insuficientes en general para atender demandas asociadas a los aumentos poblacionales de la mayoría de los países. Los avances logrados, aunque no plenamente satisfactorios, demuestran la capacidad de respuesta de una actividad que aún cuenta con la mayor superficie de recursos naturales disponibles a nivel mundial, la mayor parte de ellos ubicados en áreas tropicales.

2.4 Los países definieron y ejecutaron muy diversas estrategias para lograr desarrollo agrícola y bienestar rural en los últimos 30 años. Para esto se crearon entidades de variada índole, las que -en general- tuvieron más éxito en entregar productos útiles para el desarrollo agrícola, que en favorecer a clientelas marginadas de los procesos de crecimiento económico.

2.5 La persistencia y agudización de problemas históricos de la región, en particular: déficits en las cuentas externas y escasa oportunidad de empleo productivo, reflejan al comienzo de los ochenta la dificultad de alterar el equilibrio de subdesarrollo en que la región parece haber quedado encerrada.

2.6 Previsiones pesimistas en cuanto al dinamismo del mercado mundial y en torno a la presión que sobre él ejercerá la demanda de otras regiones, crónicamente deficitarias en alimentos, ponen a muchos países y analistas en dudas sobre la viabilidad de mantener crecimiento económico con el sector externo como elemento dinámico y facultador de intercambio basado en especialización. A esta previsión comercial pesimista, se agregan nociones negativas en cuanto a financiamiento internacional, que ya ejerce un peso excesivo sobre el débil sector externo y que no se prevé sea obtenible masivamente en condiciones concesionales. La misma opción tecnológica, hasta ahora mantenida como prioridad indiscutible, se cuestiona en su contenido en cuanto a que no atiende adecuadamente a los objetivos ni a las posibilidades naturales de la región.

2.7 Concepciones optimistas que generaron decisiones políticas generalizadas entre países, estrategias coherentes y serios esfuerzos de ejecución, están hoy en duda. El consenso político entre países se ha reducido drásticamente y están a prueba opciones muy variadas de política, con asignación de funciones muy distintas al sector y con gran variabilidad de objetivos y de instrumentos prioritarios.

3. La cooperación técnica y financiera internacional

3.1 La cooperación técnica internacional fue acompañando la definición de estrategias alternativas de los países, sirviendo en una gama creciente de temas vinculados a lo agropecuario y a lo rural, a medida que los países redefinían estrategias, asignaban nuevas funciones y prioridades para el sector agropecuario y se daban nuevas instituciones legales y organizaciones especializadas. En un marco donde los incrementos de producción y productividad fueron requerimiento constante, y la tecnología y educación instrumentos prioritarios, se fue cubriendo un espectro amplio de temas de política interna, de objetivos de empleo e ingreso y de estrategias de cooperación subregional y regional en negociaciones comerciales y financieras.

3.2 La cooperación técnica internacional deberá operar en el futuro en un contexto en el que son de esperar: una readecuación de la prioridad geográfica de organismos políticos y de financiamiento; una mayor influencia e interés geopolítico en las decisiones de los organismos técnicos; un mayor énfasis en proyectos más específicos; con más relación a los problemas alimenticios y agroenergéticos, más exigencias en las solicitudes y mayor control en la utilización de los Fondos.

3.3 Es previsible que los organismos financieros internacionales sean más exigentes tanto en la calidad y precisión de las solicitudes como en el control de la ejecución de los proyectos que aprueben. Se prevé una tendencia a ir reduciendo el aporte de los bancos internacionales a los países de ingreso medio, lo cual incrementará el papel de la banca privada. Esto requerirá una mayor competencia técnica de parte de los organismos nacionales o internacionales que prestan la asistencia técnica para la administración de los préstamos.

3.4 En un contexto en que los países han mejorado su capacidad analítica y ejecutiva, se manifiestan frustrados por los insuficientes logros obtenidos durante un período de crecimiento económico generalizado y prevén escasez de fondos de bajo interés y con plazos preferentes para atender los múltiples problemas que persisten, cabe reconsiderar el papel de la cooperación técnica internacional. En este sentido, ^{se} podría pensar en la necesidad de definir una estrategia múltiple que:

- a. preste asistencia de calidad, que arroje resultados concretos y medibles en los temas que reflejan problemas persistentes de subdesarrollo y disponen de decisión nacional y de fondos para su atención;
- b. apoye el desarrollo conceptual que la región está requiriendo para enfrentar temas comunes que requieren mayor esfuerzo analítico y evaluación de experiencias, tareas difíciles de tratar para gobiernos aislados y presionados por la necesidad de tomar decisiones rápidas;
- c. fomente la cooperación técnica recíproca y la negociación conjunta, incluyendo el apoyo a bloques subregionales y al diálogo norte-sur, aprovechando la capacidad instalada y la experiencia disponible en la región, así como la heterogeneidad de enfoques disponibles y de resultados obtenidos y la urgencia por reordenar la forma de inserción de la región en los mercados mundiales.

C A P I T U L O I I

EL IICA Y SU CONTEXTO INSTITUCIONAL

1. Objetivo del Capítulo

Este Capítulo define qué clase de organismo es el IICA, cómo ha sido su desarrollo y cuál es su política institucional y su capacidad actual para cumplir con los fines que le señala su Convención.

El Instituto, su objetivo, naturaleza, funciones y órganos superiores

2. Naturaleza del Instituto

2.1 El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura deriva de la Convención o Tratado Multilateral, abierto a la firma de los Estados Americanos en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el 6 de marzo de 1979, y que entró en vigencia el 8 de diciembre de 1980. Es el sucesor, dentro de un concepto de continuidad jurídica, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

2.2 Los Estados Miembros del Instituto son los Estados Americanos, miembros de la OEA o del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que ratifiquen la Convención, y los demás que se adhieran a la misma, previa aprobación de su admisión por la Junta Interamericana de Agricultura.

2.3 El IICA es un Organismo Intergubernamental técnico con personalidad jurídica internacional, de ámbito interamericano y especializado en agricultura. Por su personalidad jurídica internacional, el Insti-

tuto se rige por las normas del Derecho Internacional, con plena capacidad y autonomía jurídica, en su esfera de competencia.

2.4 Como organismo interamericano, el IICA goza de capacidad para actuar en todos sus Estados Miembros y tiene derecho a disfrutar de los privilegios e inmunidades que éstos le otorgan con base en los correspondientes convenios.

2.5 El Instituto disfruta de la calidad de Organismo Especializado Interamericano que le fuera otorgada en 1949 al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

3. Los propósitos del Instituto

3.1 Los fines del Instituto, sus propósitos u objetivos fundamentales son: estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural.

3.2 Estos fines van dirigidos a dos vertientes, una es el desarrollo agrícola en su aspecto fisiso-biológico y económico y la otra es el bienestar rural, que es un aspecto eminentemente humano. La mención del bienestar reafirma la dimensión socio-económica humana en la cual el IICA ha venido trabajando, especialmente en la última década.

4. Las funciones del Instituto

Para alcanzar sus fines, la Convención asigna al Instituto un conjunto de funciones, que lo facultan y le dan competencia en cuanto a:

4.1 Fortalecimiento Institucional

El fortalecimiento de instituciones tiene como finalidad impulsar el avance y la difusión de la ciencia y de la tecnología aplicadas al progreso rural. Aquí se reivindican las ciencias agrícolas del

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Esta función le da al IICA un cariz científico y técnico, tanto por mencionar especialmente las instituciones de enseñanza e investigación, como por la finalidad de impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología en todas las instituciones que se fortalecen.

4.2 Formulación y ejecución

Con la segunda función, la de formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades, el IICA adquiere un compromiso de acción. La separación de esta segunda función de la primera, deja entrever que, además del fortalecimiento institucional de acción indirecta, habría opción de apoyo a organismos a través de una acción más directa del IICA en terreno. Debe advertirse que acá se incluyen dos funciones separables conceptualmente, formular y ejecutar, que no necesariamente son funciones concomitantes.

4.3 Relaciones Institucionales

La tercera función indica establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación de esfuerzos con otros organismos que persigan objetivos similares a los del Instituto. La mención que en la Convención se hace sobre entidades no gubernamentales, tiene una mayor jerarquía que la opción equivalente prevista en el Plan General y requerirá pensar cómo el IICA puede cooperar y colaborar con las entidades no gubernamentales. Las relaciones de cooperación y coordinación con otros organismos adquieren carácter de función permanente. Es posible que no exista otro organismo internacional que en su Convención tenga como función establecer y mantener relaciones de cooperación y coordinación.

4.4 Consulta Técnica

La cuarta función dice que el Instituto actúa como órgano de consulta, de ejecución técnica y de administración de programas y proyectos en el sector agrícola mediante acuerdos con la OEA o con organismos y entidades nacionales interamericanas e internacionales. Esta función va dirigida a consolidar el tipo de acciones que el IICA actualmente ejecuta mediante acuerdos, y utilizando generalmente recursos de extra-cuotas, como pueden ser algunos de los proyectos que el Instituto tiene con organismos de financiamiento: BID, Banco Mundial, AID y con organismos nacionales, como en el caso de EMBRAPA en Brasil.

5. Organos Superiores del Instituto

- 5.1 El Instituto se compone de tres órganos: La Junta Interamericana de Agricultura, el Comité Ejecutivo y la Dirección General.
- 5.2 Por ser el Instituto un organismo intergubernamental, corresponde a los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura, la adopción de las medidas relativas a la política y la acción del Instituto. Esta política institucional se explicita en los planes, programas, proyectos y actividades que aprueba la Junta.
- 5.3 Las decisiones de la Junta pueden reflejar los requerimientos de cooperación técnica ante necesidades comunes o individuales de los países que se presentan directamente al Instituto, pueden representar la aceptación de recomendaciones de los órganos de la OEA (Asamblea General, Consejos y Conferencias Especializadas), o pueden

generarse de la acogida de las iniciativas de la Dirección General, con base en las prioridades sentidas de los Estados Miembros.

5.4 El Comité Ejecutivo actúa en nombre de la Junta y se compone por doce representantes de los Estados Miembros, seleccionados por un sistema equitativo de representación geográfica. Tanto la Junta como el Comité se caracterizan por ser órganos directivos y decisivos.

5.5 La Dirección General corresponde a la rama ejecutiva del Instituto, teniendo las funciones que son de carácter permanente, determinadas por la Convención y las que le asigne la Junta; también cumple con los encargos transitorios que le encomienden la Junta y el Comité. Esta naturaleza ejecutiva, no es pasiva en cuanto a simplemente ejecutar. Corresponde a la Dirección General un derecho de iniciativa, al preparar el proyecto de Programa Presupuesto y los documentos de base de las resoluciones para decisión de la Junta.

Análisis retrospectivo del IICA

6. Etapas de desarrollo del Instituto

6.1 Una primera etapa (1942-49) podría señalarse como de organización y despegue de la Institución. El IICA concentra su acción en Turrialba (Costa Rica), iniciando las acciones de investigación tecnológica tendiente a resolver problemas particularmente de la zona tropical, con énfasis en lo físico-biológico. Frente a la magnitud de la tarea por realizar y el tiempo requerido para ello se decidió que era prioritaria la formación de profesionales latinoamericanos en su propio medio, para que pudiesen llevar a cabo la

solución de los problemas en una mayor escala y con mayor dedicación, así nació la Escuela de Graduados. En 1944 su presupuesto fue de US\$129.982 y contaba con 11 profesionales internacionales.

- 6.2 La segunda etapa (1950-59) marca un nuevo rumbo a la Institución a través del proyecto 39 de Cooperación Técnica de la OEA, con el cual se reconoce la naturaleza del IICA como Organismo Especializado del Sistema al delegársele la ejecución de un proyecto del CIES, y a través de proyectos con la Administración de Cooperación Internacional. Se amplían los objetivos y la estrategia y se inicia el proceso de descentralización del IICA, al crearse las Direcciones Regionales y al tenerse proyectos multinacionales de investigación con varios países, en especial en Centroamérica.
- 6.3 En esta segunda etapa se inician el servicio de intercambio científico y el programa de adiestramiento de extensionistas en comunicación. Esto conduce a tener presencia en varios países y a un mayor acercamiento entre éstos y el IICA. Por otra parte, se continúa con la investigación en Turrialba y se fortalece la Escuela de Postgrado a través de becas. Se amplía la capacitación a comunicaciones y sociología rural. Hay un incremento y ampliación de la clientela del IICA al iniciarse los trabajos en las áreas demostrativas en las que se trabaja directamente con agricultores. Finalmente hay incremento en los recursos financieros y humanos. Se empieza a configurar el Instituto como un organismo de carácter hemisférico. El presupuesto en 1959 ascendió a US\$1.020,439 y contaba con 98 profesionales internacionales.

- 6.4 Una tercera etapa (1960-69) podría considerarse como de consolidación del Instituto en varios aspectos. Durante ella se llega a tener una proyección hemisférica, al disponer de 15 oficinas en los países. Las Direcciones Regionales se fortalecen y disponen de equipos técnicos multidisciplinarios que permiten una acción más flexible, eficaz, innovativa y con efecto multiplicativo a través de proyectos nacionales y multinacionales. El énfasis ya no es sólo físico-biológico, sino también social.
- 6.5 En esta tercera etapa se instituye la Reunión Anual de la Junta Directiva, así como la Comisión Especial, a la cual se le encarga estudiar y rendir dictamen sobre el proyecto de programa presupuesto. Se inicia así una estrecha relación entre la Junta Directiva y el IICA. Finalmente sus recursos humanos y financieros tienen un notable incremento. Para 1969 los recursos alcanzaron la suma de US\$4.489,482 y el número de funcionarios internacionales es de 175.
- 6.6 En una cuarta etapa (1970-81), se continúa consolidando y fortaleciendo la Institución, adquiriéndose una personalidad técnica que es aceptada por los países y por la comunidad internacional.
- 6.7 Con una estrecha colaboración con la Junta Directiva y la Comisión Especial en sus reuniones anuales se dota a la Institución de instrumentos básicos, que le permiten definir mejor su naturaleza, ámbito de acción, funciones, doctrina, estrategia, instrumentos de acción, programas, proyectos (multinacionales y nacionales) y actividades de servicio a los países.

6.8 Durante este último período se construye la Sede Central del IICA y se consolida la proyección hemisférica del Instituto, al contarse con un mayor acercamiento a los países y a sus problemas a través de la red de oficinas (26), prácticamente en cada país miembro.

6.9 Asimismo, se imprime un fuerte empuje a la proyección humanista entendido como de apoyo prioritario a organismos nacionales que sirven a pequeños productores y a marginados rurales, buscándose aumentar su participación en los niveles de decisión, sus niveles de producción y sus ingresos.

6.10 También se definen conceptualmente y se ponen en práctica el fortalecimiento institucional como estrategia de acción y la cooperación técnica participativa como instrumento de prestación de servicios a los países.

6.11 Como elemento muy significativo de este período, se advierte un fuerte aumento de recursos extra-cuotas, los cuales llegaron a formar más del 50% de los recursos totales de la Institución. Estos recursos provienen de fuentes financieras nacionales e internacionales y se obtienen mediante acuerdos, convenios y contratos. Los proyectos financiados con este tipo de recursos permiten realizar una acción hemisférica en unos casos, regional o nacional en otros, pero con una gran contribución al mejoramiento e incremento en servicios de los países. Se llega en 1981 a un presupuesto de US\$34.887,765 y a un total de 309 profesionales internacionales.

6.12 Al cierre de esta última etapa, se da configuración al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, con un total respaldo de los países, ya que todos ratificaron la Convención que da

origen al nuevo organismo. Es así como se inicia una nueva etapa en la historia de la Institución.

CAPITULO III

EL IICA HACIA EL FUTURO

1. OBJETIVO DEL CAPITULO

1.1 Se trata de exponer inquietudes y planteos de solución a principales aspectos vinculados con la formulación de un plan a mediano plazo.

1.2 Se discuten objetivos, estrategias, temas de acción del IICA, instrumentos de cooperación técnica, el proceso interno de planificación y ejecución de acciones, y problemas de asignación de recursos.

2. IMAGEN-OBJETIVO DEL IICA

2.1 La Junta Interamericana de Agricultura produjo una resolución conducente a la revisión de instrumentos básicos del IICA y a la formulación de un nuevo plan de mediano plazo. Dada la reciente entrada en vigencia de una Nueva Convención y al cambio de autoridades después de una larga gestión, parece razonable que el Instituto revalúe su larga y rica experiencia, identifique posibles cambios sustanciales habidos o previsibles en la región y defina qué imagen desea proyectar hacia el futuro en su tarea de servicio a los países miembros. Esta sería la imagen objetivo.

2.2 Una imagen objetivo puede construirse a partir de una clientela a la que se desea servir, una temática que precise qué hará el organismo y una clara indicación sobre cómo lo hará, con inclusión de los instrumentos que serán empleados.

2.3 El IICA ha pasado por distintas etapas, a través de la cuales fueron variando sus objetivos y fue cambiando la imagen del Instituto. Hubo variación en la precisión de la clientela (usuario final de los productos que general los organismos apoyados), de la temática (a qué problemas dirigirse) y de la estrategia operativa (cómo prestar el servicio

y qué instrumentos utilizar).

Cientela

- 2.4. En términos de clientela, el IICA operó durante largos períodos sin definición explícita de ella. Recién al comenzar la última década se precisó, a partir del Plan General, una clientela: la población rural marginada. El crecimiento de acciones de asistencia técnica acaecido en los últimos cinco años y la dispersión de prioridades de los países, los que actúan frecuentemente sin precisión de clientela para sus organismos, han limitado este enfoque preferencial del IICA a casos específicos de país, tiempo y tema de acción.
- 2.5 Las presiones por lograr aumentos de producción y de productividad en la región, algunas dificultades para lograr fondos en condiciones que faciliten proyectos de tipo social y la muy variada interpretación del resultado de proyectos ejecutados para combinar objetivos de producción con los de bienestar rural, podrían sugerir que esta aspiración por definir clientela, beneficiaria última del servicio, debiera abandonarse. En adición, también podría sugerirse que un organismo internacional no puede tener otra clientela, directa o indirecta, que la que le asignen los países miembros al definirse las operaciones a nivel de país.
- 2.6 En contraste con la argumentación precedente, debe constar que los problemas de marginación de población rural continúan vigentes en la región-- y que requerirán esfuerzos particularmente imaginativos para su solución en la década-- y que nunca han objetado los órganos superiores del IICA la existencia de una clientela preferencial en los marginados rurales. También puede reconocerse que este es un punto muy importante para definir una personalidad diferenciada al servicio de los países y no se han advertido dificultades insalvables para adecuar esta preferencia general a los requisitos cambiantes de una región que ha

experimentado frecuentes cambios de prioridades.

Temática

- 2.7. La persistencia y variada gama de problemas y de enfoques en desarrollo agrícola y bienestar rural en la región, lo general del mandato dado al Instituto en la Convención y la necesidad de ajustar las acciones a requisitos de los países en una región tan heterogénea, dificultan reducir la temática, complicando así una definición de estrategia.
- 2.8 La temática original del Instituto fue la de investigación y capacitación. Al ampliarse la acción en países, y en coincidencia con la variación de enfoques en la región, esto se fue ampliando a diversos campos de desarrollo agrícola y rural. La lista de acciones y proyectos, nacionales y multinacionales, hoy atiende un amplio espectro temático, mayor incluso que el sugerido por la existencia de siete líneas y de veinte programas. Menos dispersa, pero lejos de ser concentrada, es la acción del Instituto a nivel de país.
- 2.9 En contraposición a la prestación de un servicio muy amplio pueden argumentarse la urgencia por lograr resultados concretos y medibles, la escasez de fondos previsibles para continuar un crecimiento real de actividades, así como la creciente calidad técnica del personal nacional y la competencia con otros organismos, siendo estos dos últimos argumentos que refuerzan la necesidad de mantener alta calidad técnica y una personalidad institucional diferenciada, que justifique la propia existencia del Instituto.

Estrategia Operativa

- 2.10 La estrategia operativa, y los instrumentos empleados, fueron variando muy significativamente con la ampliación

temática y de acción geográfica. También influyó en esto la posibilidad de crecimiento con fondos bajo control relativamente mayor o menor del Instituto para su utilización.

- 2.11 En el origen del IICA se empleó una estrategia de crear y difundir conocimientos, esencialmente en lo físico-biológico, con concentración en áreas tropicales, especialmente centroamericanas. Investigación directa, becas de adiestramiento y cursos formales e informales, fueron instrumentos centrales.
- 2.12 La ampliación de cobertura geográfica y temática llevó a atender organismos, apoyándolos en su acción de desarrollo agrícola y rural. Comenzó así a abrirse una estrategia de fortalecimiento institucional y de acción multinacional, con programas ajustados a prioridades de distintas zonas de la región. La asesoría comenzó a prevalecer como instrumento, incluyendo comisiones asesoras de los países por zona, en temas específicos, y equipos técnicos asesores del Director Regional. La operación directa en proyectos de área geográfica reducida también fue un instrumento.
- 2.13 Al iniciarse la última década, se precisaron las estrategias de acción a nivel de país y la de fortalecimiento institucional, a la que se interpretó como acción indirecta. Los programas por zona perdieron importancia o desaparecieron. La acción directa en investigación, capacitación y operación con agricultores se redujo drásticamente, quedando reducida a circunstancias muy especiales requeridas por proyectos de fortalecimiento a organismos.
- 2.14 Sobre el final de la década reaparecen como importantes las ideas de promover nuevos enfoques y de facilitar la cooperación técnica recíproca, surgiendo nuevamente varios proyectos multinacionales y

y multizonales como instrumento idóneo. También se adopta crecientemente la administración de proyectos de los países, como instrumento válido para fortalecer instituciones y para generar fondos extra-cuotas.

- 2.15 Durante toda su historia el IICA también ha mantenido una estrategia operativa de servicio rápido y flexible a la variada demanda de los países. Esto puede no corresponderse con una imagen doctrinaria y programática muy estricta. Pero vale la pena analizar si debe mantenerse este enfoque de servicio, dentro de una temática general, porque el mismo es central a una discusión que trate de mantener utilidad de apoyo, reconozca a la dispersión de esfuerzos como problema y admita la escasa disponibilidad de fondos operativos, vigente y previsible.
- 2.16 Otros puntos importantes de estrategia, que pueden discutirse, se relacionan por el papel de los Directores de Oficina y con aspectos de centralización -descentralización y su incidencia en costos de administración de personal y de operaciones. Los problemas de centralización relativa y de costos se puede resumir más adecuadamente en la sección 6 de este Capítulo. (Pág. 37 y ss)
- 2.17 El papel de los Directores de Oficina nacionales fue variado desde la apertura de dichas oficinas. Hoy surge la opción de reconsiderarlo en términos de, al menos, dos grandes alternativas. En una de ellas se mantendría la afirmación vigente de su responsabilidad central en proponer y controlar la ejecución de una acción programática, aún reconociéndose que cuenta con escasos fondos operativos y deben negociar su participación en proyectos muy variados, frecuentemente

con objetivos definidos fuera del control del Instituto. En otra alternativa, podrían quedar sólo como representantes de la Dirección General y administradores delegados de proyectos generados fuera de la Oficina. En el curso de la discusión que se presenta en la próxima sección (párrafos 3.6 y 3.7, Págs. 25 y 26), se trata de precisar otra opción, en el contexto del tema "acción concentrada"

Percepción sobre la imagen actual del IICA

- 2.18 Hoy parecen coexistir de manera implícita dos imágenes del IICA, una es la del IICA innovador, promovedor de acciones trascendentes y facilitador de la cooperación multinacional. Otra imagen, reflejada en gran cantidad de acciones, frecuentemente con recursos extra-cuotas, es la de un organismo de servicios variados de asistencia técnica y, en ocasiones, administrativa, demasiado disperso en temática y en tipos de personal como para marcar una personalidad diferenciada al servicio de los países miembros.
- 2.19 Sería relevante decidir si estas imágenes son irreconciliables o, si, en cambio, puede producirse una síntesis de ellas que -de concretarse en operaciones- preste el servicio que la región requiere, con la eficacia que la época demandará.
- 2.20 También sería de interés discutir, en el contexto de la imagen que se tome como objetivo, la posibilidad de combinar: temática amplia, concentración de acciones a nivel general del Instituto en algunos temas o subtemas prioritarios y conciliación de estas estrategias entre sí y con relación a una recomendable concentración de esfuerzos en cada país en el que opere y a niveles subregionales, vinculados ecológicamente o por decisión de política de varios países.

3. Temas para la acción del IICA en el mediano plazo (la concentración de esfuerzos y su forma operativa general como concepción estratégica)

3.1 Dada la persistencia de los múltiples problemas de subdesarrollo en la región, es difícil indicar prioridades temáticas globales. No obstante ello, está claro que mantendrán vigencia en la región la mayoría de los temas que se centran en negociaciones internacionales, ciencia y técnica, producción y productividad, capacitación, políticas sectoriales y, en especial, distribución de ingresos, variando prioridades y enfoques entre países y en el tiempo.

3.2 Conforme se discutió en la sección precedente, sería de interés discutir la posibilidad de conciliar una imagen objetivo de asistencia en una gama variada de servicios -permitidos por la Convención, ajustados a la crecida capacidad del IICA y requeridos por la variada solicitud de los países- con la prestación de un servicio innovador de cooperación -que impone el contexto en el que operará el IICA-. Dadas las restricciones presupuestarias, parece conveniente reconocer la coexistencia de temas o líneas en los que se prestará asistencia con otros en los que se concentrarán esfuerzos de cooperación más trascendente. En uno y otro caso deberá requerirse que el servicio sea preciso en cuanto a los resultados que se persiguen y al tiempo en que se lograrán, así como la calidad técnica del apoyo que se preste.

Cooperación y asistencia

3.4 Surge la posibilidad de reconocer la vigencia simultánea de acciones de cooperación técnica -caracterizada por un apoyo en temática trascendente de la región y acción innovadora- y de acciones de asistencia técnica -en las que se presta un servicio en general para atender problemas de un país

o de un grupo de países en cuestiones que, siendo importantes, no requieren acción innovadora y no contribuyen a precisar la personalidad del Instituto, más allá de lo vinculado a su aptitud para prestar un servicio útil.

La asistencia técnica

3.4 Los temas de asistencia podrían obedecer principalmente a demandas que, por su adecuación a problemas importantes de desarrollo agrícola o bienestar rural y por su frecuente repetición en varios países, justificarían la vigencia de una línea temática de servicio, prevista a nivel de todo el IICA y con presupuestación y objetivos generales aprobados por la Junta Directiva. En relación con la discusión de 3.8 del capítulo I (pág. 8) estos serían temas en que existe conocimiento suficiente para una eficaz acción, de resultado concreto. En estos temas pueden tener utilidad los proyectos multinacionales, como instrumentos útiles para implementar la estrategia de cooperación recíproca entre países miembros.

Cooperación técnica. La concentración de esfuerzos como estrategia de innovación

3.5 En temas donde es más clara la necesidad de ir creando nuevos conceptos y probando nuevas formas operativas, podría haber concentración de esfuerzos. El Instituto debería definir programas con clara especificación de objetivos. Asimismo, debiera preverse la dotación presupuestaria y de instrumentos de investigación, capacitación de personal ejecución y difusión, a efectos de que se genere y adecúe continuamente la capacidad del Instituto para servir a los países. En estos temas de acción concentrada, los proyectos multinacionales podrían agregar al objetivo de cooperación horizontal, una concepción especial de promovedores de nuevos enfoques y de retroalimentadores de conceptos y de modos operativos. También deberían facilitar estos proyectos la coordinación operativa entre los programas y

los proyectos a nivel de país, así como la coordinación técnica entre especialistas en un dado tema, creando así verdaderos equipos de trabajo.

Concentración de esfuerzos a nivel de país

3.6 En las oficinas nacionales también debería existir una concentración de esfuerzos, acordados con las autoridades nacionales dentro de la amplia temática de acción que prevé el IICA. Las acciones que refleja esta concentración podrían o no corresponderse con los temas de concentración a nivel general del Instituto. Así estas acciones podrían ser en temas tanto de programas, en líneas de acción concentrada, como con vinculación directa a líneas generales de servicio aprobadas por la Junta Interamericana de Agricultura.

3.7 Las Oficinas Nacionales operarían en base a personal de fondos regulares asignados en función de planes de acción a mediano plazo, de probablemente reducidos recursos operativos de cuotas, de recursos aportados por proyectos multinacionales con los que se haya acordado acción en el país, de proyectos de asistencia técnica para los que se obtenga financiamiento extracuota y de asignaciones de fondos operativos adicionales. Estos fondos adicionales, serían asignados por la Dirección General, para proyectos o actividades en temas que sean de concentración de esfuerzos para el Organismo en conjunto.

3.8 El párrafo precedente no debe obligar a prejuzgar cuál es la organización ideal de las oficinas, decisión con contenido estratégico de importancia. Las previsibles dificultades de crecimiento con fondos de cuotas podrían contribuir a definir oficinas con reducido personal de fondos permanentes, en extremo: sólo el Director.

Concentración de esfuerzos en grupos de países

3.9. La creciente importancia de bloques negociadores constituidos por grupos de países, a lo que el IICA debiera corresponder con una estrategia de apoyo que trascienda lo nacional, justifica una mayor operación de proyectos multinacionales. En adición a esto, la acción conjunta en países con algún tipo de homogeneidad facilitaría la recomendable cooperación horizontal. Este apoyo mutuo, que no debe ser excluido de servicios de asistencia técnica, sería particularmente relevante en operaciones de cooperación trascendente e innovadora en las que se definan áreas de concentración de esfuerzos.

4. Una alternativa para definir concentración de esfuerzos

4.1. A la concepción propuesta en el desarrollo de la sección precedente, que se centra en el propósito de mantener una imagen innovadora, puede contraponerse la concentración en temas que sirvan a varios países y puedan captar fondos importantes para financiar la ejecución de acciones. El esfuerzo creador innovativo no estaría descartado, pero no sería criterio de definición de temas de acción concentrada.

4.2. Los temas en los cuales concentrarse, se definirían exclusivamente en base a: cantidad de demanda prevista para el servicio, importancia de la materia para el desarrollo agrícola y el bienestar rural y capacidad disponible o generable en el Instituto para atenderlos.

Asistencia técnica o cooperación tendrían la misma validez.

5. Posibles temas de acción concentrada

5.1. En esta sección se hace un primer planteo de temas de acción concentrada, atendiendo a la estrategia de cooperación innovadora, desarrollada en la Sección 3. Debe advertirse que entre las razones que limitan la validez de esta propuesta, está el que los temas surgen solamente de una aproximación del personal del IICA en la Sede Central. Además de lo preliminar que fue esta aproximación, debe enfatizarse que la misma aún no incorpora la

imprescindible percepción de prioridades de los países y del personal en terreno.

- 5.2. En base a la posible estrategia de concentrar esfuerzos en áreas que son prioritarias para la región en su conjunto, y para varios países en particular, y que requieran esfuerzos creativos, se sugiere la posibilidad de que educación, ciencia y técnica, agricultura tropical y planificación y política agropecuaria y rural podrían ser cuatro de los temas en una lista que debe ser limitada por la posibilidad de financiamiento institucionalizado.

Educación

- 5.3. Este tema se justifica por:

- La importancia de la educación como objetivo en sí mismo y como instrumento del desarrollo agrícola y rural.
- Las deficiencias observadas en la materia en los países miembros y la continua prioridad del tema en las políticas nacionales.
- La experiencia intercambiable generada en la región en materia educacional.
- La disminución del esfuerzo de creación de capital humano realizado en la región desde 1960.
- El énfasis dado a la educación tanto en la convención anterior como en la vigente.
- La historia y la experiencia del IICA en educación a distintos niveles.

Ciencia y Técnica

Este tema se justifica por:

- 5.4. -La importancia de la cuestión tecnológica para definir qué tiempo de sociedad se irá conformando.
- La persistencia de déficits de producción y de productividad en la región.
 - La presión mundial por aprovechar al máximo la capacidad de producir alimentos y por las necesidades de exportación de los países, en la cual la producción agropecuaria seguirá aportando sustancialmente.
 - La creciente pérdida de autonomía científica y tecnológica regional, ante avances que se concentran en países desarrollados.

- La existencia en la región de Centros Internacionales que actúan en la materia con una coordinación aún no satisfactoria con Centros Nacionales, ante un incipiente sistema de coordinación multinacional que el propio IICA ha venido apoyando.
- La creciente importancia de la problemática de ciencia y técnica en otros organismos internacionales, que enfatizan simultáneamente el apoyo a organismos en lo operativo y a los países en lo referente a organización general de sistemas y de organismos científicos y tecnológicos
- La experiencia transmisible ya desarrollada en los países de la región.
- La importancia dada al tema en la anterior y en la nueva Convención.
- La historia y la experiencia del IICA en la materia.

Agricultura Tropical

5.5. Este tema se justifica por:

- La abundante disponibilidad de suelos no empleados en áreas tropicales de la región.
- La gran superficie tropical ya en producción.
- La gran concentración de países de menor desarrollo relativo en áreas tropicales
- La insuficiente dedicación a temas de agricultura tropical de otros Centros Internacionales y de los Centros científicos y técnicos ubicados en países desarrollados.
- El escaso conocimiento sobre problemas de manejo de sistema de producción rentables en sistemas ecológicos frágiles, como son los tropicales.
- La posibilidad de desarrollar cultivos alimenticios no tradicionales obtenibles de áreas tropicales.
- La importancia de varios cultivos tropicales como generadores de divisas para los países miembros.

- La recomendación de la 8a. Conferencia Interamericana de Agricultura, en cuanto a concentrar acciones en áreas geográficas que se refieran a países de menor desarrollo relativo.
- La experiencia del IICA en el tema, vigente desde los propios orígenes del Instituto.
- La decisión de la JIA en cuanto a renegociar el Convenio del CATIE, el que podría ser una opción organizativa básica para esta acción temática concentrada.

Planificación y Política Agropecuaria y Rural

Este tema se justifica por:

- La importancia estratégica de lo agropecuario y lo rural en la política económica de todos los países de la región.
- La persistente dificultad de los países en definir y ejecutar políticas que concilien objetivos de desarrollo agrícola y de bienestar rural.
- La variedad actual de enfoques en materia de funciones asignadas a la agricultura y de políticas de desarrollo agrícola y rural.
- Las dudas vigentes sobre la misma posibilidad de definir políticas sectoriales, dada la importancia del sector en las economías de la región y la experiencia regional en la materia, tema que se asocia a la relativa pérdida de importancia decisional de los Ministerios de Agricultura o de su equivalente organizacional.
- Las crecientes dificultades y costos de continuar el proceso de emigración hacia áreas urbanas y la consiguiente necesidad de diseñar sistemas productivos de empleo e ingresos en áreas rurales.

- La creciente necesidad de definir políticas nacionales y conjuntas por grupos de países que precisen la forma de inserción de las economías en el contexto mundial actual, en el que aparecen restricciones de exportación y dificultades de abastecimiento.
- La continua demanda de apoyo en análisis general de políticas y en diseño y ejecución de proyectos y la dificultad de coordinar enfoques de políticas globales, sectoriales, regionales y de proyectos.
- La experiencia acumulada por el IICA en cooperación mediante asesoría en el tema en general y en la ejecución de proyectos de planificación, gestión y de preparación y evaluación de proyectos.

6. Instrumentos de cooperación técnica

6.1 Parece importante reconocer la vigencia estratégica de todos los instrumentos previstos en el Plan Indicativo vigente, dejando como decisión táctica la relativa importancia de cada uno de ellos en proyectos específicos.

6.2 Sería importante discutir la posibilidad de admitir instrumentos adicionales a los hoy explicitados. Por ejemplo:

- Investigación directa en temas de concentración de esfuerzos, a efectos de mejorar la capacidad de servicio a los países.
- Fondos para financiar investigación de centros nacionales, en acción coordinada por el Instituto en temas de concentración de esfuerzos.
- Fondos de cuotas adicionales para asignar a oficinas que presenten proyectos de interés en los temas de concentración de esfuerzos y que puedan generar acciones relevantes en el país.
- Foros de discusión sobre problemas comunes a varios países, que contribuyan a definir estrategias de solución en los países y que posibiliten cooperación horizontal.

- Mecanismos permanentes del tipo ya empleado de comisiones asesoras regionales en temas específicos, que cuenten con financiamiento básico para obtener fondos tendientes a facilitar la cooperación horizontal.
- Comisiones asesoras nacionales que ayuden a la tarea de la Dirección General encaminada a coordinar y concentrar las acciones a nivel de país y a definir el perfil de técnicos necesarios a mediano plazo.

6.3 Varios de estos instrumentos propuestos, así como toda la vigencia de un Instituto con imagen reconocida de servicio eficaz, depende de lograr un proceso decisorio que genere fondos operativos. Estos puntos se consideran en las próximas dos secciones.

5. El proceso de Planificación - ejecución de la política del IICA y sus instrumentos

5.1 A pesar de los avances que se han logrado en cuanto al diseño y uso de los instrumentos que ha adoptado el Instituto para definir y ejecutar su política, se puede decir en términos generales que la utilización de estos instrumentos ha sido limitada. Por otro lado, se debe anotar que los instrumentos no se han ido revisando en forma sistemática, a fin de adaptarlos a la dinámica de la Institución.

5.2 Se han presentado algunas limitaciones tanto de carácter global como a nivel de los instrumentos que se utilizan. Entre éstas se tienen:

- i) la poca coordinación existente entre el proceso de planificación y el de ejecución, que se manifiesta en una cierta falta de correspondencia entre lo que se plantea en los instrumentos básicos y las acciones que se ejecutan,
- ii) la debilidad del sistema de planificación para asesorar en forma permanente y oportuna a los encargados de tomar decisiones.
- iii) la débil integración entre los encargados de tomar decisiones a los diferentes niveles organizativos,
- iv) la limitada participación de las instituciones nacionales en los instrumentos de acción del Instituto a nivel de país.
- v) la débil capacitación del personal en los aspectos doctrinarios y operativos.

5.3 Parece necesario una revisión de los procesos de planificación y ejecución de la política del Instituto, lo cual deberá sustentarse en:

- i) una redefinición de los procesos de planificación y ejecución de la política del Instituto, a fin de que se le reconozca como un proceso único, continuo y flexible, en forma tal que permita disponer de una visión integrada y articulada de la acción del IICA.

- ii) la redefinición de funciones y componentes del sistema de planificación, para que cumpla su papel de asesor permanente y oportuno en la toma de decisiones,
- iii) la integración de los encargados de tomar decisiones tanto estratégicas como operativas y de ellos con el sistema de planificación, en un sistema de dirección en los diferentes niveles institucionales y, entre ellos, en la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política del IICA tanto para las decisiones de responsabilidad de la Dirección General como para las que se proponen a la Junta Interamericana de Agricultura,
- iv) la readecuación de las relaciones del Instituto con las instituciones nacionales, en forma tal que se mejore la participación de éstos a nivel de país en el proceso de planificación-ejecución a fin de que se haga una mejor captación de demandas reales y se generen respuestas eficaces por parte del IICA.

5.4 Será de interés definir la forma como podría mejorarse la participación a nivel de país de los grupos técnicos nacionales en la aplicación y evaluación de instrumentos básicos para el cumplimiento de las funciones del Instituto.

Interesa discutir las acciones y los mecanismos que podrían adoptarse a fin de que el interés demostrado por los países, en tener una mayor participación en decisiones, pueda realizarse dentro de la política del IICA y sin debilitar las atribuciones y funciones del Director General.

5.5 El fortalecimiento de la capacidad de conducción del proceso de planificación-ejecución de la política del IICA se deberá hacer a través del fortalecimiento del sistema de dirección. Esto implica la necesidad de actuar sobre : i) el sistema de planificación, por ser éste el que tiene la responsabilidad de asesorar en forma permanente y oportuna a los centros de decisión del Instituto, y ii) los diferentes grupos que tienen la responsabilidad de tomar decisiones. En ello se deberá tener en cuenta la racionalización de las decisiones tanto de carácter estratégico como las operativas, y se deberá poner cuidado en la calidad de las acciones del IICA.

5.6 Lo anterior significa que se hace necesario readecuar tanto el sistema de planificación, como el papel de los grupos encargados de tomar decisiones, a fin de que puedan cumplir las funciones, que caracterizan el sistema de dirección del IICA, que son:

- i) la captación, sistematización, actualización y análisis permanente de la evolución de los procesos económicos-sociales y políticos en relación al desarrollo agrícola y al bienestar rural de AL y el Caribe, tanto en su dimensión estructural como coyuntural,
- ii) la captación de la capacidad de acción de las Instituciones Nacionales para atender las necesidades del desarrollo agrícola y bienestar rural de los Estados Miembros,
- iii) la captación de la capacidad de acción de la comunidad internacional en relación al desarrollo agrícola y el bienestar rural de los países.
- iv) la interpretación continua de la capacidad de acción del Instituto para llevar a cabo los mandatos, .

- v) el establecimiento de objetivos y estrategias para el largo y mediano plazo,
- vi) la definición de políticas estratégicas y operativas,
- vii) la definición de la organización interna del Instituto y las correspondientes adecuaciones,
- viii) la programación operativa de acciones específicas y la asignación de recursos y responsabilidades,
- ix) la coordinación de las realizaciones de los proyectos y actividades,
- x) el seguimiento y evaluación de las realizaciones específicas y de sus impactos.

5.7 Para el cumplimiento de las actividades anteriores se requiere realizar acciones de : análisis (identificación de problemas específicos y de alternativas de solución), asesoramiento (planteamiento de alternativas de solución para la toma de decisión) y de las correspondientes toma de decisiones. Estas acciones deben ser preocupación permanente del sistema de planificación -al cual se deben integrar con papeles diferenciados los grupos técnicos que también tienen que cumplir algunas tareas de análisis y asesoramiento a la toma de decisiones-, y del sistema de decisión, que debe integrar a los grupos internos del IICA que tienen la responsabilidad de tomar decisiones a nivel de los diferentes niveles institucionales.

5.8 Los dos grupos (planificación y decisión) integrados en el sistema de dirección del IICA deben cumplir las funciones de dirección para una conducción eficiente y eficaz de las actividades del IICA. Estas acciones de análisis, asesoramiento y decisiones, deben realimentarse permanentemente del seguimiento y de la evaluación de las actividades que ejecuta el IICA.

6. Proyección de Recursos

6.1 Toda proyección programática debe reconocer las limitaciones de posibilidades financieras, a fin de diseñar acciones para eliminarlas o, en su caso, ajustarse a ellas.

6.2 Una proyección de recursos debiera incluir tanto los recursos humanos como los financieros. En este momento sólo se tomó una primera aproximación a la cuestión de situación y previsiones inmediatas (Programa-Operativo 1981 y 1982) de asignación de recursos financieros. No se discuten, por lo tanto, ni una proyección a mediano plazo, ni algunos problemas de financiamiento que derivarían del aporte demorado de los fondos presupuestados. Tampoco se toca el tema de recursos humanos.

6.3 Cuadro 1. Distribución de Recursos de Cuotas por objeto de Gasto

OBJETO DE GASTO Y OTROS	Recursos de Cuotas 1981-1982			
	%	%	%	%
A. <u>COSTOS DE PERSONAL</u>	66,7		65,2	
-Pers.Prof. Internac.		52,4		51,9
-Pers.Prof. Nac. y Serv.Gnales.		14,3		13,3
B. <u>COSTOS DE OPERACION</u>	12,8		12,7	
C. <u>SERVICIOS GENERALES</u>	5,1		5,0	
E. <u>EQUIPO</u>	1,0		1,5	
F. <u>OTROS</u>	14,4		15,6	
- C.A.T.I.E.		4,5		4,3
- Costos Generales y Prov.		6,7		7,5
- Reserva de Contingencia		3,2		3,8
TOTAL	100,0		100,0	

6.4 La parte más significativa de los recursos se destina a cubrir los costos del personal, en cambio los costos de operaciones y de servicios generales son proporcionalmente bajos.

6.5 Para 1982 el Instituto tiene programado un total de 212 cargos de cuotas, los cuales 155, ya están designados. De los restantes existe 28,5 cargos vacantes y con respectivo financiamiento previsto. Estos podrían llenarse a partir de marzo de 1982 (enero-febrero están congelados), si se dispone de fondos. Los otros 28,5 cargos restantes se encuentran congelados, es decir sin previsión presupuestaria de financiamiento, por lo cual no pueden ser ocupados salvo reasignación presupuestaria.

6.6. Cuadro 2. Distribución Geográfica de Recursos de Cuotas (1982)

UNIDAD	RECURSOS HUMANOS		RECURSOS FINANCIEROS	
	%	%	%	%
1. <u>Sede Central</u>	34,4		29,2	
a. Dirección		19,3		16,7
b. Apoyo ^{1/}		15,1		12,5
2. <u>Areas</u>	65,6		53,7	
a. Area 1		10,2		15,0
b. Area 2		11,8		8,7
c. Area 3		16,0		13,2
d. Area 4		17,4		16,8
3. <u>Otros</u> ^{2/}	-		17,1	
TOTAL	100,0		100,0	

^{1/} Incluye la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural, Dirección de Proyectos Multizonales, Dirección de Salud Animal y Sanidad Vegetal, CIDIA-DIC.

^{2/} Incluye: Aporte CATIE, Costos Generales y Provisiones, Equipo y Reserva de Contingencia.

6.7 Pueden deducirse elementos importantes de la previsión de asignación de recursos al analizarse siete unidades que operan exclusivamente con recursos de cuotas. Esto se incluye en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Costos Unitarios de las Unidades Básicas
Miles de US \$

	1 9 81				1 9 8.2			
	Per. ^{1/}	Oper	Grales	Total	Per. ^{1/}	Oper.	Grales	Total
1. Sub.Gnles. Adjs.	68.1	5.7	2.7	76.5	70.4	7.9	2.8	89.1
2. Director Area	57.9	8.9	0.5	67.3	58.8	11.8	1.5	72.1
3. Direct.Sede Central	61.2	8.5	2.5	72.2	67.5	8.5	2.5	78.5
4. Director Oficina								
a. Norte	45.9	6.6	3.6	56.1	52.6	6.4	4.5	63.5
b. Caribe	43.5	5.7	6.4	55.6	49.1	6.1	6.9	62.1
c. Andina	49.3	10.7	5.8	65.8	56.7	12.1	5.7	74.5
d. Sur	51.9	8.5	10.0	70.4	63.1	11.4	9.9	84.4
5. Jefe División	47.4	8.5	1.0	56.9	47.7	8.5	1.0	57.2
6. Coord.Com.Instnal.	50.9	5.8	0.7	57.4	56.6	5.5	1.0	63.1
7. Esp. País								
a. Area 1	40.5	6.6	3.6	50.7	46.7	6.4	4.5	57.6
b. Area 2	37.2	5.7	6.4	49.3	42.6	6.1	6.9	55.6
c. Area 3	42.7	10.7	5.8	59.2	50.4	12.1	5.7	68.2
d. Area 4	43.3	8.5	10.0	61.8	50.8	11.4	9.9	72.1

1/ Personal incluye el Costo de 1/2 Secretaria.

6.8 Los costos promedio de los técnicos del IICA son relativamente bajos, con la excepción de los cargos directivos de la Dirección General, si se les compara con los costos de otros organismos internacionales, lo cual se debería:

- i) a escalafón de sueldos más bajos en el IICA,
- ii) a posibles diferencias con la clasificación del Instituto para

su personal. Estos problemas de clasificación, incluso han obligado a eludir la respectiva política básica en varios proyectos que se ejecutan con fondos extracuotas, aumentando en ellos el costo unitario de personal.

iii) a lo reducido de las asignaciones para los costos de operaciones y de servicios generales.

6.9 Los costos de operación por técnico a nivel de las Oficinas en general son bajos. En efecto en el Area 1 y 2 representan menos del 10 por ciento de los recursos de cuota, y los de las Areas 3 y 4 no alcanzan el 15 por ciento. En cambio a nivel de las unidades de la Sede Central son mayores debido a que se utilizan las partidas de costos generales y provisiones para incrementarlas. En los países de alguna forma la situación descrita se alivia con recursos fuera de cuota.

6.10 En los últimos años la captación de recursos externos ha sido exitosa. Sin embargo se ha podido determinar:

- i) que los Costos de Supervisión Técnica y Apoyo Institucional (Overhead) que cobra el Instituto son bajos (10-15 por ciento), e incluso en muchos proyectos ellos no se incluyen.
- ii) que el mecanismo interno para el manejo de estos recursos requiere ajustarse a las condiciones cambiantes.
- iii) que el Instituto ha venido subsidiando estos proyectos vía el adelanto de recursos para iniciar las operaciones y cubriendo demoras en el proceso de rendir cuentas y de cobrar de las agencias que financian, lo que afecta seriamente el flujo de efectivo del IICA.

Algunas opciones de ajuste.

6.11 Lo discutido en este documento síntesis, ampliado en el correspondiente documento de base, permitiría pensar en las siguientes opciones de ajuste:

- i) Operar en el renglón de "costos unitarios" en menos de los proyectado, como ha sido necesario hacer en los últimos años, por

los aumentos en costos causados por la inflación extraordinaria. Rápidamente se llegaría a un costo unitario más favorable para operar.

- ii) Varias unidades en la Sede están financiadas en parte con fondos de extra-cuotas, incluyendo fondos de CSTAI(Overhead). Aún cuando esto se considera una forma aceptable de aplicar esos fondos, se debe estudiar y determinar si se debe o no seguir esa práctica. Inclusive podría considerarse una ampliación del uso de esos fondos para financiar los costos básicos de operación.
- iii) Si la captación de fondos extra-cuotas continúa, es esencial que cada contrato y acuerdo incluya sus propios fondos y, en todo lo posible, una cláusula que exija un adelanto de fondos de operación en forma de fondo rotatorio para no tener que proceder a financiarlos temporaria o totalmente con recursos del IICA, que son inadecuados para tal fin considerando la magnitud de fondos que manejamos. Se considera recomendable renegociar los contratos y acuerdos existentes para que incluyan estos requisitos.
- iv) Con el aumento progresivo de los costos, y particularmente de los sueldos necesarios para conseguir técnicos de alta categoría, debe pensarse en posibles costos unitarios que tiendan a los US\$100.000, para cubrir sueldos y capacidad operativa realista.
- v) Si se determina que el IICA se debe concentrar en unas pocas áreas de excelencia, se puede considerar el tener, tal vez, menos técnicos permanentes, reforzando los costos unitarios de ellos para una mayor efectividad.
- vi) También se pueden considerar que para algunas actividades se cuente con el uso de consultores que analicen ciertos problemas, y por lo tanto, menos funcionarios permanentes.
- viii) Con los altos costos para mantener oficinas nacionales, se puede considerar una oficina para cada dos países en los casos de países pequeños, pero es necesario considerar el posible efecto

negativo que ello traería sobre la coordinación con cada país.

- ix) En el Informe de Evaluación del Fondo Simón Bolívar, existen recomendaciones con el fin de organizar los proyectos del IICA en forma similar a los del Fondo Simón Bolívar con mayor uso de personal local y mayores costos de operación.



