Oxford

No. 722½

PRODUCTO CENTRO AMERICANO
HECHO EN COSTA RICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

POLITICAS TECNICAS DEL IICA

Subdirección General Adjunta de Planificación
Dirección de Planificación Prospectiva

San José, octubre de 1974

[1] Instituto es el organismo especializado de la OEA para el sector agropecuario. Fue establecido en 1942 por los gobiernos americanos con el propósito de ayuda
países a estimular y promover el desarrollo rural, como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población.

I N D I C E

POLITICAS TECNICAS DEL IICA

INTRODUCCION

El documento central y sus anexos que aquí se presentan constituyen un intento de elaboración de varias de las estrategias y políticas del Plan General. Este material es la resultante de un proceso que si bien tiene su iniciación en la formulación del Plan General, toma cuerpo con el cúmulo de trabajo que, con la pretensión de interpretar y operacionalizar dicho instrumento básico, se llevaron a la 16° Reunión del Consejo de Directores de Panamá. Posteriores aportes, críticas, enmiendas y sugerencias efectuadas no sólo en dicho evento y en el subsiguiente llevado a cabo en San Andrés, sino también por los Directores y Asesores Regionales y de buena parte de los demás funcionarios del IICA, dieron lugar a la versión más o menos consolidada que aquí se ofrece. Si bien se tiene la seguridad que esta documentación aún está lejos de satisfacer las expectativas de todos cuantos desempeñan tareas sustantivas en el IICA, se espera que contenga suficiente grado de definición como para comenzar a poner en práctica las políticas técnicas enunciadas en su carta fundamental. Con ello se espera recoger experiencias y nuevas contribuciones que permitan en sucesivos y continuos aportes influenciar cada vez más las acciones del IICA en el sentido que señalan el Plan General y las orientaciones de sus órganos directivos. En esta línea de pensamiento, la constante cooperación del personal profesional se considera muy necesaria y la de las Direcciones Regionales y Representaciones como imprescindible.

Plan de Acción del IICA a Nivel de País

Este componente de las políticas técnicas merece breves consideraciones introductorias al documento anexo correspondiente.

El plan de acción es una guía que trata de articular e integrar las acciones del IICA con miras a conseguir el mayor impacto posible en la capacitación del sistema institucional del sector público para que pueda efectiva y eficientemente llevar a cabo los programas y proyectos que concretan los objetivos del desarrollo agrícola de un país.

En el plan de acción debe haber concordancia entre las prioridades del desarrollo del país y la filosofía, objetivos y estrategias del IICA.

El plan de acción debe integrar los servicios que el IICA presta a los subsistemas institucionales y organismos seleccionados a través de proyectos y actividades, a fin de que el fortalecimiento de cada uno en particular realmente se traduzca en un mejoramiento del sistema institucional como un todo.

No obstante lo anterior, la metodología que se esboza en este documento conduce a las unidades operativas del IICA a trabajar sólo con subsistemas institucionales y organismos vinculados con los objetivos prioritarios seleccionados que promueven el desarrollo agrícola de un país. Sin duda que el primer propósito -sistema institucional- es un anhelo al que paulatinamente y en el transcurso del tiempo, el IICA irá aproximándose; el segundo -subsistemas institucionales y organismos- es quizás el más alcanzable en estos momentos. En efecto, el IICA aún no cuenta con una doctrina de trabajo suficientemente elaborada como para cooperar con los países en identificar, abordar y fortalecer el sistema institucional del sector público agrícola. Por otra parte, los países, en general, tampoco han montado metodologías y estructuras de planificación adecuadamente idóneas que les permita, en un proceso continuo, elaborar y analizar diagnósticos, formular objetivos, operacionalizados en programas y proyectos y ejecutarlos, lo que exigiría armar el verdadero sistema institucional responsable de concretar todo este proceso.

Por ello, en este primer esfuerzo de elaborar un procedimiento para formular un plan de acción en un país determinado, se optó por limitarlo a una localización de los objetivos generales y específicos establecidos por el gobierno para impulsar el mejoramiento del sector agrícola, seleccionar los más prioritarios y que más se avengan con las políticas y posibilidades del IICA y, posteriormente, identificar los subsistemas institucionales y organismos responsables de implementarlos. El fortalecimiento de tales subsistemas y organismos constituye la esencia del plan de acción que el IICA propone al gobierno como base de su cooperación técnica.

Con éste propósito, se escogieron las Representaciones en El Salvador, Ecuador y Uruguay para ensayar la aplicación de una incipiente metodología de formulación de un plan de acción a nivel de país y así recoger y capitalizar los comentarios, críticas y contribuciones de los técnicos de las Direcciones Regionales y Representaciones en favor de un instrumento de trabajo que permitiera a las restantes unidades operativas reorientar sus programas y proyectos encuadrándolos dentro del denominado plan de acción. El resultado de este ejercicio es el que se presenta en el respectivo documento anexo.

Las Representaciones de El Salvador, Ecuador y Uruguay y las Direcciones Regionales correspondientes, con la cooperación de la Subdirección General Adjunta de Planificación, ensayaron a su vez la preparación de los respectivos planes de acción, aplicando la metodología disponible hasta ese entonces a la que simultáneamente se le efectuaban los ajustes que las circunstancias recomendaban. Es intención de los Directores Regionales presentar en la 18° Reunión del Consejo de Directores los ejemplos de plan de acción de los países antes mencionados.

Sería, sin duda, un gran paso si el IICA lograra (1) consolidar cada vez más su metodología de plan de acción, así como perfeccionar en pasos sucesivos

criterios aptos de desarrollo, de subsistemas y de organismos del sector público agrícola y (2) influir en los países para que formalicen subsistemas institucionales eficientes para que puedan abordar los objetivos, debidamente elaborados, que respondan a problemas auténticos que limitan el crecimiento necesario o deseado del sector agrícola.

Resumiendo

Partiendo de la estrategia básica de la proyección hemisférica ampliada en el documento "Acción del IICA a Nivel de País", se van analizando otras estrategias como la función de la cooperación técnica, el fortalecimiento institucional y la concepción humanista del desarrollo. Estas estrategias se complementan con el tratamiento de políticas técnicas por líneas de acción y con aspectos operacionales como la elaboración del plan de acción a nivel de país y el diagnóstico institucional.

Se pretende que inmediatamente después de esta 17° Reunión del Consejo de Directores y con las contribuciones que surjan de la misma, las políticas técnicas del IICA pasen a formar el marco doctrinal dentro del cual deben ubicarse todas las acciones programáticas de la Institución. En este sentido han de ser el punto de referencia tanto para la ejecución como para la supervisión y evaluación de planes, programas y proyectos del IICA.

Octubre, 1974

ACCION DEL IICA A NIVEL DE PAIS

Introducción

Es política de la dirección actual del Instituto tomar el país como núcleo básico de sus operaciones.

Esta decisión se basa en varias consideraciones:

- reconoce en el país la unidad político-geográfica básica del desarrollo y la íntima relación entre toma de decisiones y ejecución de las acciones del desarrollo.
- permite al IICA ajustar su acción a las realidades variables de cada país.
- da mayor oportunidad al IICA a aplicar la estrategia de fortalecer el sistema institucional, reconociendo su distinta composición según cada país.

Para elaborar las bases de su política al nivel de país se ha preparado este documento. En forma consecutiva se analizan aspectos de (1) doctrina o sean los objetivos y estrategia de la institución; (2) programas: su selección, enfoque y ejecución (3) recursos, tanto de personal, como financieros, físicos y jurídicos (4) organización: unidades administrativas y sus funciones y (5) el apoyo institucional o sean las conexiones técnicas y administrativas de la representación en un país con las zonas y la Dirección General.

A. Doctrina del IICA

La doctrina se refiere al objetivo y estrategia que están detrás de las acciones concretas (programas, proyectos, actividades) que desarrolla el IICA en todo el hemisferio, y por lo tanto en cada país en particular.

De acuerdo con el Plan General, el objetivo general del IICA es ayudar a los países a estimular y promover el desarrollo rural como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población. En la estrategia para ayudar a aplicar ese objetivo, el IICA ha seleccionado las instituciones como medios y a los campesinos como beneficiarios finales de su acción.

La selección de la estrategia adoptada nace de una concepción sobre las funciones de la cooperación técnica, sobre el objeto y propósitos de esa cooperación; sobre el compromiso ideológico envuelto, a más de los propósitos explícitos que se procura obtener con esas acciones de cooperación técnica.

1. Funciones de la Cooperación Técnica en el Desarrollo Agrícola (ver anexo N° 1)

El IICA considera que la cooperación técnica externa es útil como,

- fuente de modelos mejorados de cambio estructural y tecnológico con relación a objetivos sectoriales, estrategia para la aplicación de los objetivos, organización y coordinación para la operación sectorial, fortalecimiento de instituciones específicas, identificación de incentivos y asignación de recursos sectoriales;

- participante en la función de liderazgo, en calidad de asesores directos al nivel del sistema institucional o de instituciones específicas;

- complemento de la asistencia financiera, tanto on las etapas de preparación y evaluación de proyectos, como en las de ejecución y control;

- fuente de estudios para identificar obstáculos y proponer y asesorar en las medidas correctivas de acciones técnico-administrativas como la planificación, la organización, la dirección, el personal, la coordinación y el control que puedan estar reduciendo el alcance de los objetivos del sistema institucional, de instituciones en particular o de programas o proyectos específicos;

- aglutinador de recursos nacionales que se encuentran dispersos en organismos donde la coordinación es deficiente o entre instituciones autárquicas;

- promotor de acciones multinacionales que por su naturaleza o elevado costo no son posibles de realizar al nivel de país (ejemplos: convenios internacionales para control de enfermedades; publicación de anuarios estadísticos hemisféricos).

2. El sistema institucional como objeto de la cooperación técnica del IICA

Las funciones descritas las enfoca el IICA hacia el sistema institucional los subsistemas, las instituciones y los organismos agrícolas. El sistema institucional es la unidad global y el organismo es la unidad primaria de atención.

Las razones para esta estrategia son varias. Por un lado el sistema institucional y los organismos agrícolas constituyen un universo más fácil de identificar que, por ejemplo, algunas de sus alternativas:

- los problemas de los agricultores de América Latina
- los problemas del sector agrícola de los países
- los problemas de los principales rubros de producción
- los problemas de las regiones agrícolas

Estos problemas constituyen, a su turno, el objeto de atención, del sistema institucional, y sus componentes (subsistemas, instituciones y organismos nacionales). Es, precisamente, a través de ellos, que es posible influir en alguna manera en los "problemas" señalados.

Por otro lado, el sistema institucional y sus componentes constituyen los instrumentos formales que usan los países para tratar de influenciar y

llevar a cabo las decisiones individuales de los agricultores con relación a la producción o las decisiones colectivas sobre la distribución de los recursos y del producto social. En este sentido, el sistema institucional y sus componentes deben ser el cause legitimado a través del cual se llega a los campesinos y éstos llegan al sistema. El trabajo a ser realizado por el IICA a través del sistema institucional y sus componentes representa además la oportunidad de aprovechar recursos multiplicadores y respetar los canales que usa cada gobierno para actuar sobre el sector. Dada la naturaleza intergubernamental del IICA y su financiamiento multinacional, sus servicios son casi exclusivamente para instituciones y organismos públicos.

3. Propósitos de la cooperación técnica al sistema y a sus componentes (ver anexo N°2)

Mediante la cooperación técnica se busca "fortalecer" el sistema institucional. Fortalecer el sistema institucional, de acuerdo a una visión más global de la teoría convencional de Esman, implica producir cambios positivos, de tipo cuantitativo o cualtitativo, en las siguientes variables,

- el liderazgo del sistema
- la doctrina: objetivos generales y estrategia
- el programa, o sea el conjunto de alternativas a las que el sistema implica sus recursos para obtener determinados "productos"
- los recursos, tanto de personal técnico como financieros
- la estructura interna, o sea el instrumento mediante el cual se lleva a cabo la administración institucional
- las conexiones, o sea el manejo de las relaciones del sistema con el medio político; la cooperación con otros sistemas; el ajuste a patrones culturales y las relaciones con el público en general.

En la práctica, fortalecer el sistema institucional implica principalmente el apoyo a sus componentes para que estos se integren y operen articuladamente.

Mucho del esfuerzo del IICA en asistencia técnica se ha concentrado en el fortalecimiento de organismos aislados (las facultades de agronomía; los servicios de extensión, por ejemplo). No sólo es difícil aceptar que la acción de un organismo aislado pueda producir efectos concretos sobre el agricultor (por ejemplo, que el aumento de la producción se deba sólo a los programas de extensión), sino que también se han estimulado situaciones como las siguientes:

- la tendencia a la asignación inadecuada de recursos entre varios organismos
- la falta de acción sobre factores externos (conexiones) al organismo atendido
- la falta de coherencia entre funciones complementarias (investigación-extensión-crédito, por ejemplo); o entre organismos y fines (objetivos) del desarrollo; o entre fines y realidades.

Ello ha llevado a establecer como doctrina básica de operación del IICA el fortalecimiento del sistema institucional del sector agrícola. Como se indica en otro documento, por "sistema" se entiende el conjunto de subsistemas, instituciones y organismos, y los principios y normas, enlazados o coordinados entre sí para constituir una organización formal, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes. Esas partes actuan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común. El sistema institucional del sector agrícola es parte de otro sistema mayor con el que se interrelaciona e incluye. A su vez, tiene subsistemas propios concebidos como la agrupación de instituciones y organismos que

persiguen uno entre varios de los objetivos sectoriales; o la agrupación de instituciones y organismos a nivel regional (sobre todo en países grandes) que persiguen varios objetivos sectoriales.

Las unidades administrativas donde con mayor probabilidad se concentran las decisiones y variables que deben atenderse para promover el fortalecimiento del sistema institucional serían las siguientes:

decisiones y variables para el fortalecimiento del sistema institucional	Unidades administrativas por atender
liderazgo, doctrina, programas, organización sectorial, recursos sectoriales, conexiones con otros sistemas	Ministro de Agricultura; Ministro de Planificación (donde exista); grupos asesores del Ministro; campesinos organizados (en algunos países); oficina sectorial de planificación; oficina nacional de planificación; instituciones y organismos ejecutivos (crédito, extensión ...); comités o juntas de coordinación sectorial; Ministro de Hacienda y grupos asesores; organismos encargados de inversiones y ejecución de obras públicas y servicios en el sector agrícola.

El trabajo con el sistema institucional es un enfoque de más largo plazo que puede producir beneficios más "permanentes" que la atención a problemas individuales (sequía, inundaciones, plagas, variedades, mercados). Además la atención al sistema institucional se ajusta a cualquier tipo de doctrina política que adopte un país, ya que en todos los casos es necesario algún tipo de sistema.

4. La cooperación técnica del IICA y su compromiso ideológico (ver anexo N°3)

Se acepta, corrientemente, que la cooperación técnica siempre está comprometida ideológicamente. Puede estarlo, por ejemplo, con la preservación del status-quo. O, en otro extremo, con la promoción de una sociedad basada en nuevos procesos de trabajo y nuevas relaciones de producción e intercambio.

El IICA ha escogido la promoción de una concepción "humanista" del desarrollo. La concepción humanista refleja un análisis de la situación de los agricultores de América Latina donde predominan los campesinos marginados del proceso de desarrollo; se basa en juicios de valor al dar importancia relevante a las acciones correctivas dirigidas al sector campesino. Intenta, además, ser ejemplo,y reflejo de la estrategia de los gobiernos manifestada internamente o aprobada en reuniones y organismos del sistema interamericano.

La concepción humanista se concreta mediante acciones sobre,

- la selección de objetivos de la política agrícola y de los organismos que las ejecutan
- la clientela a la cual sirven los organismos
- la participación contributiva de la clientela de los organismos en sus decisiones sobre doctrina y programas

Se trata, en primer término, de la aplicación de la cooperación técnica del IICA con criterio selectivo en cuanto a objetivos sectoriales y a los subsistemas que llevan a cabo esos objetivos. Al IICA le interesa ayudar, con prioridad, a aplicar los objetivos que tienen que ver con cambios estructurales como la redistribución de los recursos productivos y del producto

social, porque juzga que esta es la manera más eficiente de solucionar o atenuar los problemas de desempleo, bajos niveles de consumo y reducida participación política. Esto implica el apoyo preferencial al subsistema involucrado en el proceso de la reforma agraria, y sobre todo al organismo que tiene que ver con la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra y el agua.

Se trata, además, de promover y auspiciar todos los esfuerzos,al nivel sectorial, para que se tome al subsector campesino como clientela prioritaria de los objetivos e instrumentos sectoriales. Hasta ahora, en muchos países, los objetivos sectoriales se centran en el desarrollo de rubros de producción y de regiones geográficas. Casi todos los instrumentos sectoriales pueden orientarse al subsector campesino.

Por ejemplo: La estación experimental que produce tecnología o innovaciones intensivas en el uso de capital sirve, en efecto, al subsector de grandes agricultores en países de agricultura no reformada. Allí, con menores restricciones de capital, la adopción de las innovaciones es más factible. Ello lleva a mayor concentración de los ingresos agrícolas. Por el contrario, el énfasis en tecnología intensiva en el uso de mano de obra tendrá un beneficio social mucho mayor en casi todos nuestros países, dada la disponibilidad relativa de los distintos recursos productivos.

Finalmente, el IICA promueve y auspicia todas las acciones encaminadas a capacitar y a facilitar la participación de representantes del subsector campesino en la fijación de objetivos y formulación de programas que estén dirigidos a los propios campesinos.

Es claro que la posición ideológica que promueve al IICA puede no ser compartida en su esencia, aunque sí en su formulación general, por varios países o por instituciones y organismos nacionales.

En este sentido, habrán de enfatizarse las acciones posibles de corto plazo, que guarden consonancia con la concepción humanista, y tomarlas como pasos o eslabones de una estrategia a más largo plazo que podría ser aplicada bajo condiciones políticas o coyunturales favorables.

F. La cooperación del IICA: sus propósitos técnicos explícitos (ver anexo N°4)

Las funciones de cooperación técnica del IICA se cumplen, como se verá más adelante, a través del sistema institucional y de las instituciones específicas del sector público agrícola que son componentes del sistema. Por ejemplo: se asiste a un país para que adopte principios (o modelos) mejorados de coordinación dentro del sistema institucional del sector agrícola. Esto presupone que el IICA, como organismo debe ir definiendo, en forma explícita sus ideas sobre lo que constituye una forma "adecuada" de coordinación entre componentes del sistema. O si la asistencia es en el campo de la reforma agraria, se supone que el IICA tiene relativamente claro el "modelo" o política por línea de la reforma agraria que se desea promover.

Estas ideas explícitas, o políticas por línea de acción son de gran necesidad y están apenas en la etapa de elaboración. Actualmente, la selección de las políticas por línea ha quedado a la iniciativa de cada técnico. Progresivamente, ellas serán apoyadas en mayor grado por la Dirección General.

B. Programas

Las estrategias y propósitos técnicos explícitos del IICA se concretan en el Plan de Acción a Nivel de País (PANP). Mediante el PANP se atienden objetivos prioritarios del sector a través de organismos clave.

1. Plan de Acción a Nivel de País (ver anexo N°5)

El Plan de Acción a Nivel de País es el conjunto de proyectos de cooperación técnica del IICA dirigidos al fortalecimiento de los organismos y subsistemas responsables de realizar proyectos agrícolas prioritarios para alcanzar los objetivos sectoriales.

El PANP comprende tres fases:

- en la primera se determinan los objetivos específicos que pueden ser objeto de la cooperación técnica del IICA. Esto envuelve (1) la identificación de los objetivos específicos de la política agrícola del país (2) el análisis de los objetivos identificados a la luz del diagnóstico institucional (véase más adelante) y (3) la aplicación de criterios de compatibilización y selección de los objetivos específicos para determinar aquellos que podrían ser objeto de la atención del IICA.
- en la segunda se seleccionan los organismos clave y los proyectos o áreas de acción relacionados con los objetivos específicos que serán objeto de la acción del IICA
- en la tercera se formula el plan de acción del IICA en el país, en base a las dos fases anteriores

El PANP se basa en consultas de documentos -como el plan nacional o sectorial de desarrollo-; en entrevistas y en la información y análisis

que aparecen en el diagnóstico institucional. El diagnóstico institucional (ver anexo 6) lo elabora el IICA y se refiere a (1) las tendencias del sector agrícola -objetivos, recursos, producto sectorial- y (2) a la situación del sistema institucional y organismos del sector público agrícola.

2. Los organismos clave

En general se consideran, a priori, como organismos clave, los que tienen que ver con el liderazgo y coordinación del sistema institucional. Estos son el Ministro de Agricultura, el Ministro de Planificación y las oficinas sectoriales y nacionales de programación. Otros organismos clave nacen de la atención que se de a distintos objetivos.

a. Los ministerios de agricultura y planificación:

La posibilidad para el IICA de operar a este nivel depende de varias condiciones. Una de ellas es el conocimiento de los "problemas" en que el liderazgo está interesado (por ejemplo, en Brasil el interés se ha centrado por varios años en aspectos ligados a cómo incrementar las exportaciones). Otra condición es que el IICA tenga una "adecuada" solución para el problema de interés del liderazgo. Aún otra condición es que se logre llegar al liderazgo a través de los canales (personas u organismos) de confianza del funcionario nacional que ocupa la posición clave en el proceso determinativo-ejecutivo. Adicionalmente, debe estarse seguro de que el IICA está técnica y administrativamente equipado para afrontar las responsabilidades de la propuesta solución que realice.

Aparte de estas condiciones, habrá de reconocerse que es más fácil llegar al liderazgo en países pequeños que en países donde la complejidad burocrática es mayor.

Al tiempo, deberá a veces sacrificarse la estrategia a corto plazo de tratar de llegar al funcionario líder cuando la permanencia en los cargos acostumbre ser eventual, por una estrategia a mediano y largo plazo dirigida a funcionarios asesores más permanentes.

En este mismo plazo, la asesoría al organismo u oficina que cumpla (o deba cumplir) las funciones de liderazgo técnico (comúnmente la oficina sectorial de planificación), ha de considerarse como objeto prioritario de las acciones del IICA al nivel de país. Estos organismos u oficinas pueden, a su vez, ser los canales indirectos para llegar al liderazgo político y administrativo cuando se haga difícil el acceso directo a ese nivel.

De acuerdo a las condiciones descritas, puede ser recomendable la asesoría de personal del IICA, nativo del país, en las acciones sobre el liderazgo institucional.

b. La oficina sectorial(o nacional) de planificación

El IICA asigna a la oficina sectorial de planificación agrícola, en cada país, un papel estratégico dentro del sistema institucional. Ese papel estratégico nace de la posibilidad de que sus funciones lleguen a influir en el sistema institucional o en varios de sus componentes. Quizás por esta razón las oficinas sectoriales de planificación son también centro de convergencia de la asesoría de casi todos los organismos de asistencia externa. En algunos países, esa asesoría se presta mediante la asignación de varios expertos, por tiempo completo.

¿Qué puede hacer el IICA en una oficina sectorial de planificación agrícola donde se acepte su asistencia? A corto plazo, las acciones deben dirigirse

a conocer sus funciones y su personal y a estudiar los planes sectoriales para tratar de detectar:

- si los objetivos para el sistema son realistas, es decir si son alcanzables
- si los medios técnicos y la organización del sistema son los mejores para lograr los objetivos propuestos
- si los objetivos y los medios son compatibles entre sí

A mediano y largo plazo, la asistencia del IICA debe orientarse dentro de las líneas generales de apoyar las instituciones para que se integren y operen en forma de sistema, en el marco de la concepción humanista.

Los proyectos y actividades a desarrollar serían aquellos que permitan el acercamiento de las funciones actuales a las que pueden postularse en un modelo normativo como el que se presenta a continuación con carácter estrictamente preliminar y como ejemplo de la posible mecánica a seguir:

Funciones actuales por determinar	Modelo normativo de funciones de la oficina sectorial de planificación agrícola
	- planificación
	- fijación, concreción o establecimiento de objetivos y de prioridades entre objetivos sectoriales
	- diagnóstico: estudio de (a) la situación existente en relación con cada objetivo; (b) el problema o sea la diferencia entre la situación existente y el objetivo; (c) los elementos de fracaso a los cuales puede atribuirse la diferencia;

Funciones actuales: por determinar	Modelo normativo de funciones de la oficina sectorial de planificación agrícola
	(d) los elementos de suceso a los cuales puede atribuirse que la diferencia no sea mayor; (e) los recursos necesarios para "resolver" el problema
	- programación: conciliación entre los recursos necesarios, el tiempo, y los recursos disponibles, fijación de metas; selección de instrumentos para tratar de eliminar los elementos de fracaso y expandir los elementos de suceso
	- evaluación: estudio del grado en que las metas han sido cumplidas e identificación de los factores que han facilitado y retardado su cumplimiento
	- presupuesto
	- evaluación de proyectos de inversión
	- asignación del presupuesto sectorial a los organismos del sector como parte de los planes nacionales de inversión
	- implantación de los programas
	- elaboración de programas y proyectos
	- estudios de identificación de obstáculos en el cumplimiento de los programas y proyectos
	- coordinación
	- planificación conjunta con organismos del sector
	- organización de las oficinas de planificación de los organismos para la planificación y ejecución conjunta

Acercar las funciones actuales a las funciones normativas pasa a constituir el proyecto (en el sentido usado por el IICA), para fortalecer la oficina sectorial de planificación. Esto requiere, obviamente, la identificación de las funciones actuales y la selección de instrumentos de asistencia técnica (actividades), para tratar de promover los cambios del sistema actual a las nuevas funciones.

c. Otros organismos clave

A más de la acción directa sobre la oficina sectorial de planificación, el IICA puede promover la elaboración y ejecución de proyectos nacionales que busquen el fortalecimiento del sistema institucional para,

- establecer o fortalecer organismos específicos, en el caso de que ellos no existan y que se consideren (por el IICA y el Comité Nacional) como "fundamentales" dentro del sistema institucional
- fortalecer subsistemas de organismos encargados de planificar y ejecutar objetivos específicos, de acuerdo al análisis institucional y las necesidades del país.

Estos proyectos nacionales, deben especificar claramente los objetivos, las metas por cumplir, los recursos necesarios, los medios o instrumentos a ser utilizados (crédito, extensión ...), los beneficiarios, la organización para la ejecución, la secuencia de la ejecución, los costos y los beneficios esperados.

Se espera que a través de la elaboración y ejecución de esos proyectos nacionales, el IICA pueda influir en las variables institucionales que condiciona el fortalecimiento de los organismos involucrados. Constituyen

también una manera de llegar más eficientemente al campesino, ya que normalmente sólo la acción integrada de varias funciones -y no de funciones aisladas-, produce beneficios concretos en el agricultor. Así, un proyecto inter-institucional, al establecer objetivos y metas concretas, y requerirlas de cada organismo participantes, puede cumplir una función educativa sobre la necesidad de tener objetivos y metas concretas para las funciones de cada organismo. La organización que requiere cada proyecto para su ejecución, puede constituirse en ejemplo o guía de la organización que a su vez requiere cada organismo en la ejecución de sus labores.

La asistencia técnica a esta clase de proyectos nacionales deberá prever la creación de la capacidad nacional para su futura absorción (o institucionalización) por el país. Esto exigirá comúnmente del IICA un énfasis especial en la capacidad -en todas sus variadas formas- del personal de los organismos.

Para los proyectos nacionales destinados a fortalecer subsistemas de organismos agrícolas, una previsión adicional consiste en tratar de involucrar a la oficina sectorial de planificación agrícola y los organismos de coordinación. Por ejemplo: un proyecto nacional para el incremento del ingreso de los campesinos, que una los esfuerzos del organismo de cambio de la tenencia de la tierra con los servicios de apoyo, puede estar coordinado por la oficina sectorial. Este sería el paso inicial para que esa clase de proyectos nacionales se reflejen posteriormente en los objetivos y estrategia sectoriales.

Dos enfoques fundamentales deben integrarse en los proyectos nacionales que asiste el Instituto. El uno se refiere a aprovechar el proyecto para fortalecer la organización de los campesinos. El otro toca con la participación de otros organismos internacionales.

Fortalecer la organización de los campesinos tiene varias ventajas. Permite la diseminación más eficiente de los servicios públicos (extensión y crédito, por ejemplo). Favorece el poder de contrato de los campesinos, tanto en los mercados de productos como de factores (ya que en cierto sentido la organización crea una posición monopolista y monopsonista en el mercado). Ayuda al proceso de capacitación para una mayor participación contributiva en las decisiones de política de desarrollo.

La integración de otros organismos internacionales en los proyectos complementan los recursos de asistencia técnica del IICA, y suplen el ingrediente de recursos financieros que generalmente son un insumo estratégico en la ejecución de los proyectos. Esta integración será mejor lograda en la medida en que pueda asistirse al país a orientar el grueso de la asistencia externa.

C. Recursos

Los recursos del IICA en un país se refieren tanto al personal, como a las disponibilidades financieras, a los bienes físicos y a los aspectos jurídicos que enmarcan la labor del Instituto.

Todos estos recursos tienen la característica de ser relativamente variables. De un año para otro pueden modificarse los bienes físicos, la cantidad de personal y las asignaciones financieras. De tipo más permanente pueden ser los recursos de naturaleza jurídica, aunque también ellos pueden estar sujetos a cambios por voluntad de las partes.

Otras cosas siendo iguales, a mayores recursos mayor será la posibilidad para el IICA de incrementar el producto de su acción a nivel de país.

1. Recursos de personal

Los recursos de personal para las labores a nivel de país lo forman, por una parte, el personal profesional internacional residente y el personal del IICA en misiones especiales de asesoría. Por otra parte son recursos de personal los técnicos nacionales asignados permanentemente o como contraparte de proyectos específicos. Por último, lo es el personal auxiliar de administración y secretaría, tanto pagado con fondos del IICA como asignados por el país. Dado que el IICA es un organismo con recursos muy limitados, tanto a nivel de país como a nivel hemisférico, deberá poner especial énfasis en la calidad de sus recursos humanos y en su permanente mejoramiento.

Por regla general, la determinación de técnicos internacionales residentes en el país corresponde a una decisión del Director General del IICA. Las decisiones en la Junta Directiva sobre nuevos "programas" puede afectar de alguna manera el número de técnicos internacionales del IICA ubicados en un determinado país. También los contratos y acuerdos de cooperación determinan el incremento del personal internacional en el país.

Con la excepción de la escogencia del Representante del IICA en el país, que es de decisión del Director General, el Representante puede influir, parcialmente, en la selección del tipo de técnicos internacionales que integran el equipo al nivel de país. Por ejemplo: el análisis institucional (y el Comité Nacional), pueden señalar la conveniencia de acciones en el campo del fomento ganadero (y por ende el fortalecimiento de los organismos que tienen

que ver con el proyecto). El tipo de especialistas más aptos para adelantar proyectos en este campo debe ser sugerido por el Representante a quien corresponda. De esta manera se operacionaliza su influencia sobre la naturaleza del equipo técnico de tipo internacional con sede en el país.

Una mayor libertad de iniciativa cabe al Representante en relación con el tipo de personal del IICA que opera en el país en misiones de asesoría, por tiempo limitado. Ello se debe a que la asesoría se presta generalmente sobre actividades específicas de un proyecto, o sobre un proyecto en su totalidad. A estos niveles, por definición, la responsabilidad directa o indirecta del proyecto recae en el Representante.

De igual manera, es casi limitada la libertad de decisión del Representante sobre la participación de técnicos nacionales asignados por organismos del país a los proyectos del IICA. Estos técnicos aportan no sólo el conocimiento de las condiciones locales, el acceso más fácil a los organismos, a agencias locales de los organismos y a los agricultores, sino que representan, en mayor o menor grado, un medio para institucionalizar la acción del IICA en el país,

El personal auxiliar es de libre nombramiento del Representante -dentro de las normas administrativas correspondientes. También, como en el caso anterior, la asignación al IICA de personal nacional puede permitir mayor eficiencia al trabajo técnico.

2. Recursos financieros

Los recursos financieros al nivel de país comprenden tanto las partidas anuales asignadas por el IICA para gastos de personal y de operación, como las contribuciones adicionales del país.

Las partidas, asignadas por el IICA a la oficina en un país resultan de la conciliación de (1) los recursos disponibles a nivel de Zona y (2) las propuestas presentadas al Comité Regional por cada representante de país integrante de la Zona en su "Programa-Operativo".

Los recursos financieros con que finalmente puede contar la representación son siempre reducidos, si se tiene en cuenta la magnitud de las acciones solicitadas o de los esfuerzos en los cuales se pudiera comprometer el IICA. De allí la necesidad no sólo de una selección adecuada de los proyectos que se ejecutan sino también la conveniencia de obtener recursos adicionales ("fuera de cuota"), mediante acuerdos y contratos con organismos específicos o con subsistemas de organismos.

Dentro de esta línea pueden ser de importancia también los esfuerzos para incorporar financiamiento interno o externo a los proyectos nacionales que apoya el IICA. Si bien ello no representa una contribución "directa" al IICA, cumple el mismo propósito final de posibilitar la obtención de un mayor producto de la acción de los organismos agrícolas.

3. Recursos físicos

Estos son bienes durables como equipo de oficina y vehículos, a más de construcciones (oficinas). La adquisición de los dos primeros tipos se hace con recursos del IICA o mediante donaciones del país.

A veces, el gobierno del país, o sus organismos de desarrollo, pueden proveer instalaciones para la representación del IICA. A menudo esto puede requerir como contrapartida la prestación de servicios más o menos permanentes,

lo cual deberá analizarse a la luz de las prioridades nacionales y de las prioridades del IICA en el país.

4. Recursos jurídicos

Los principales recursos jurídicos que facilitan la acción del IICA a nivel de país son el acuerdo básico y los convenios de operación.

El acuerdo básico establece el tipo de relaciones y compromisos entre el gobierno y el IICA. En general, a través del acuerdo básico se otorga al IICA.

- personería jurídica y capacidad legal lo que permite, por ejemplo, firmar convenios con organismos nacionales, contratar servicios, contratar personal nacional, comprar y vender bienes y servicios; dan también prerrogativas e inmunidades. Estas otorgan carácter de inviolabilidad a los locales y archivos del Instituto. Eximen al dinero y los bienes del IICA de contribuciones o impuestos directos. Permiten la tenencia y transferencia de divisas. Las inmunidades hacen que -en algunos países- el IICA no esté sujeto a la acción de los Tribunales Nacionales, y por lo tanto no puede ser demandado.

- facilidades de inmigración y permanencia para el personal internacional

El convenio de operación se lleva a cabo con el Ministerio de Agricultura o con organismos del país. Se refieren a actividades contempladas en el Programa-Presupuesto. A veces estos convenios proveen al IICA de recursos financieros adicionales, que deben manejarse conjuntamente con el organismo nacional.

D. Organización

Por organización de la Representación del IICA en el país se entiende aquí tanto el tipo de las unidades administrativas como la distribución de funciones entre las unidades de la representación.

1. Unidades administrativas

Las unidades administrativas de la representación son tanto internas como externas.

Son unidades internas:

- el Representante del IICA en el país
- el personal profesional
- el Comité de Programación
- el personal auxiliar

Son unidades externas:

- el Comité Nacional de Programación
- los comités de programación de proyectos interinstitucionales

a. Funciones de las unidades internas:

1) Funciones del Representante: pueden agruparse en tres categorías principales: funciones técnicas, funciones de representación oficial y funciones administrativas. Cuando la representación está compuesta por más de un técnico, muchas de estas funciones pueden delegarse en otros técnicos de la representación.

Las funciones técnicas se refieren, principalmente a

- la elaboración del diagnóstico o análisis del sistema institucional y de las instituciones prioritarias del sector

- la elaboración y revisión periódica de una estrategia global del IICA en el país, dentro de la cual deben encajarse los programas y proyectos individuales

- la preparación de proyectos en consulta con el Comité Nacional

- la dirección (responsabilidad) de todos los programas y proyectos que lleva a cabo el IICA en el país

- la ejecución directa de ciertos proyectos y actividades, tanto en el país como en otros países que atiende el Instituto

- la preparación de informes técnicos sobre los proyectos y actividades que ejecuta directamente y la delegación de esta responsabilidad en los técnicos de la representación, sobre los proyectos y actividades que cada uno adelanta.

- la evaluación periódica de la marcha del conjunto de esfuerzos del IICA en el país

- la información sobre las políticas técnicas e instituciones del IICA

Las funciones de representación oficial incluyen principalmente,

- llevar la representación del Director General ante el gobierno y los organismos nacionales

- informar al gobierno, a los organismos nacionales y al público sobre la naturaleza y funciones del IICA

- promover el pago de cuotas

- servir de enlace oficial con la oficina de la Secretaría General de la OEA en el país, lo mismo que con las oficinas locales de otros organismos internacionales

- promover la realización de acuerdos y convenios de servicios

- servir de contacto o enlace a los Directores del IICA en sus visitas oficiales

- colaborar en la organización y contactos necesarios para reuniones en el país de la Junta Directiva o reuniones técnicas de alto nivel de carácter internacional, promovidas por el IICA o la OEA.

Las funciones administrativas incluyen, principalmente,

- preparar el borrador del programa operativo para el país

- dirigir el personal colocado bajo su juridicción y recomendar al Director General el nombramiento y traslado de personal profesional,

- distribuir el trabajo entre los miembros del grupo técnico y administrativo de la Representación

- coordinar las acciones de los miembros del grupo para evitar conflictos, duplicidad de funciones y omisión de labores indispensables

- distribuir y controlar los recursos financieros disponibles e informar sobre su uso a la Dirección General

- autorizar gastos, viajes internacionales e impresión de publicaciones y de otros materiales, aprobados en el programa operativo

- contratar personal auxiliar

- dar asistencia a los miembros del equipo de la representación en la evaluación de sus proyectos y actividades

2) Funciones del personal profesional: son de naturaleza mayormente técnica y tienen que ver con la programación de proyectos y actividades a su cargo con la ejecución de esos proyectos y actividades y con la información sobre su proceso y resultados. La acción del personal técnico internacional

[illegible]

cubre no solamente el país de su residencia sino de otros países que sirve el Instituto.

Por delegación del Representante, el personal técnico internacional cumple funciones de diagnóstico institucional de colaboración con los Comités Nacionales. Puede además cumplir acciones relacionadas con la representación oficial.

3) Funciones del personal técnico nacional: las acciones que adelanta el personal nacional asignado al IICA son generalmente de tipo muy específico, y se convienen de antemano con los gobiernos u organismos nacionales. En general puede decirse que su papel se restringe a las funciones que aquí se han identificado como de tipo técnico (diagnóstico, programación y ejecución).

4) Funciones del Comité Interno de Programación: como es sabido, este es un órgano interno integrado por el Representante y el personal profesional. Tiene como función la preparación de la propuesta de programa-operativo del año fiscal siguiente y de la propuesta de programa-presupuesto para el año subsiguiente.

5) Funciones del personal auxiliar: incluyen, además de las labores de secretaría, el siguiente tipo de operaciones:

- comerciales: compras, ventas y cambio
- financieras: manejo de los recursos financieros de operación
- contrables: inventarios, cuentas

b. Funciones de las unidades externas

1. Funciones del Comité Nacional de Programación: como se señala en páginas anteriores, la función primordial del comité nacional es la de integración y selección de las acciones del IICA en el país.

Existen también otras funciones que puede cumplir el comité:

- promover la incorporación de recursos adicionales de organismos nacionales e internacionales que operen en el país, a los programas y proyectos del IICA

- legitimar las acciones del IICA ante el gobierno y las entidades públicas del sector. En este sentido, servir como punto de contacto con organismos que requieren pero no solicitan la asistencia técnica

- tomar conocimiento de solicitudes que los organismos nacionales pueden proponer al IICA y pronunciarse sobre su prioridad

- supervigilar la ejecución y evaluación de los programas y proyectos del IICA

Para cumplir funciones como las descritas, un comité nacional debería, en lo posible, estar integrado por,

- un representante de alta jerarquía del Ministerio de Agricultura -que cumpliría principalmente el papel de esclarecer objetivos y prioridades no explícitas en los planes nacionales y servir de vínculo con el liderazgo del sistema institucional;

- el Director de la Oficina Sectorial de Planificación Agrícola -en su papel principal de fuente de información técnica sobre los problemas del sector y los programas y proyectos que requieren asistencia

- un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores -en su papel de informante sobre las actividades de apoyo externo al país e informador de la acción del IICA al Ministerio que esté en contacto con el representante de la Junta Directiva.

En general no deben ser miembros permanentes del comité nacional los técnicos de organismos específicos (ej: investigación agrícola, comercialización).

Ello se debe a la alta probabilidad de que, al concentrarse en la atención del organismo que representan, introduzcan elementos de distorsión en las funciones del comité.

2. Comités de Programación: se forma al nivel de un subsistema o sea cuando los programas o proyectos nacionales que asesora el IICA cubren varios organismos. En estos casos, los comités de programación y los miembros individuales pueden ser un útil instrumento de enlace e institucionalización de las acciones de las distintas entidades participantes.

E. Apoyo Institucional

La representación del IICA en el país no es una unidad aislada. Está conectada técnica y administrativamente con la Dirección Regional y con la Dirección General. De ellas recibe apoyo para llevar a cabo sus operaciones. Al tiempo, la Representación en un país otorga ayuda técnica a los programas regionales y a los proyectos en otros países. A la Dirección General puede dar la demostración o prueba de la operacionalidad de la política de la institución, como se verá más adelante.

1. Apoyo a la Representación

a. De la Dirección Regional: es más de tipo técnico que administrativo. En este último caso el apoyo de la Dirección Regional se restringe a efectuar propuestas de nombramiento de personal profesional para la Representación, así como a tomar a su cargo los aspectos ligados con reclutamiento y repatriación.

En aspectos técnicos, el apoyo de la Dirección Regional a la Representación en el país incluye,

1) La mayor elaboración y asignación preliminar de recursos financieros para el programa-operativo y programa-presupuesto

2) La coordinación del apoyo del personal profesional de la Zona a las actividades que adelanta la Representación

3) La asistencia directa del equipo de asesores de la Zona en,

- el análisis de la información sobre el sistema institucional y las instituciones agrícolas,
- la selección de instituciones y organismos prioritarios para el trabajo del IICA a nivel de país,
- la elaboración de proyectos (del país) para apoyar el establecimiento de nuevos organismos o unir la acción de varios organismos nacionales
- el trabajo con las oficinas sectoriales de planificación
- el estudio de variables institucionales que puedan estar frenando la eficiencia del sistema institucional, o de instituciones u organismos en particular,
- el establecimiento de proyectos que traten de superar los obstáculos encontrados,

- la obtención de información sobre la situación y obstáculos que encuentran las organizaciones campesinas y los grupos de juventud rural,
- la formulación de proyectos de apoyo a las actividades del sector público en el campo de la organización campesina y la juventud rural.

b. De la Dirección General: el apoyo dado a la Representación es además del liderazgo y dirección institucional, de tipo administrativo y técnico.

El apoyo administrativo incluye,

- nombramiento de personal profesional,
- asignación y envío de recursos financieros,
- operaciones contables
- políticas y procedimientos

El apoyo técnico de la Dirección General a la Representación incluye principalmente,

- el establecimiento de objetivos y estrategia de operación
- la orientación sobre los propósitos técnicos (modelos normativos) de cada línea de acción del Instituto
- la elaboración final del programa-operativo y del programa-presupuesto
- la evaluación de los proyectos que ejecuta la Representación

2. Apoyo de la Representación

Tanto el Representante como el personal profesional cumplen funciones de apoyo a programas hemisféricos o regionales y a proyectos nacionales del IICA. De esta manera se usan en provecho de otros países no sólo las distintas

preparaciones académicas de los técnicos sino también las experiencias adquiridas en el cumplimiento de las funciones en el país sede.

En este sentido, cada representación del IICA es un laboratorio donde se prueba, sobre el terreno, la operacionalidad de la política y estrategia del IICA. El registro y difusión de esas pruebas son precisamente los productos de "retroinformación" que incrementan la capacidad del IICA para cumplir una labor más eficaz en favor del desarrollo agrícola latinoamericano.

Setiembre, 1974

ANEXO N°1

FUNCION DE LA COOPERACION TECNICA EN EL DESARROLLO AGRICOLA

Introducción

En este documento se analiza el papel de la cooperación técnica en el desarrollo agrícola, en un intento de hacer explícitos los alcances y limitaciones del proceso, ayudando a concretar así las expectativas de los países sobre la cooperación técnica.

Para desarrollar el tema, se tratan sucesivamente aspectos referentes a definiciones, instrumentos y experiencia histórica con la cooperación técnica; su posible fundamento ideológico y la concepción que adopta el IICA sobre el papel de la cooperación técnica. Para contribuir a aclarar el análisis, se agrega una discusión de las que se consideran como funciones no representativas de la cooperación técnica.

El documento se inicia con un análisis de la importancia que tiene la definición del papel de los organismos de cooperación técnica vis-a-vis las expectativas que sobre el proceso tienen los países.

A. Cooperación Técnica y Expectativas

Gran parte de la cooperación técnica internacional ha nacido como consecuencia lateral de una decisión de política internacional de los países que iniciaron el sistema. Los programas sociales de las Naciones Unidas son, por ejemplo, la consecuencia coyuntural de la organización política del sistema mundial, unida a la finalización de la segunda Gran Guerra y a la necesidad de reconstrucción del mundo devastado por ese conflicto. El Sistema

Interamericano es, en principio, la expresión política de los ideales panamericanos. Las acciones derivadas del Consejo Interamericano Económico y Social, son la consecuencia adherente del reconocimiento de hechos políticos, merced a los cuales se hizo evidente el malestar social al que estaba conduciendo la estructura económica y social existente hasta poco antes de 1959.

De acuerdo con este enfoque, en términos generales, las funciones principales de los organismos de cooperación técnica internacional han nacido confundidos con circunstancias políticas orientadas por expectativas de diferente naturaleza de parte de los países. La cooperación técnica ha tenido, en consecuencia, un trasfondo ideológico causando en algunos países un sentimiento que puede traducirse en esceptisismo y en la disminución de expectativas concretas con respecto a la acción de los organismos internacionales.

La ausencia de funciones claramente delineadas, de expectativas concretas de parte de los países, y con sistemas de reclutamiento de personal que no han sido siempre los más aconsejables, los organismos de cooperación técnica internacional enfrentan la década de los setenta en América Latina, con una situación diferente. Nuestros países han pasado de la pasividad a la toma de conciencia y de la toma de conciencia a la reacción. Los organismos internacionales tienen que ajustar urgentemente sus programas, sus acciones, sus formas de reclutamiento y su propia naturaleza, dentro de las nuevas formas de enfoque de los problemas que están adoptando ahora nuestros países, para realizar una acción eficaz en América Latina. Para ello, en primer término, deben asumir funciones muy definidas en cuanto a sus acciones; en segundo lugar, deben crear expectativas en los países con

respecto a esas mismas funciones; y en tercer lugar, deben hacer que las funciones y las expectativas se conjuguen a través de una acción eficaz y oportuna.

B. Definición e Instrumentos

1. Definición de cooperación técnica para el desarrollo rural

Para propósitos del presente análisis, la cooperación técnica se refiere a las actividades (excepto las importaciones de capital) adelantadas por una organización externa al país, sin ánimo de lucro, que buscan bien el desarrollo de una agricultura más productiva o el mejoramiento de los niveles de vida y participación del grueso de la población dedicada a la agricultura o bien el fortalecimiento de las instituciones nacionales y regionales dedicadas a esos fines.

Esta definición sigue de cerca el uso popular del término y deja para consideración un grupo fácilmente identificable de programas nacionales o regionales sobre los cuales se asienta la cooperación técnica.

Se excluyen de atención, por definición, las importaciones de bienes y recursos adicionales de capital para la agricultura. Tampoco se consideran las actividades de firmas extranjeras que se dedican al comercio de insumos tecnológicos o de productos agrícolas, ya que el desarrollo de la agricultura no es propósito primario de esas firmas.

2. Instrumentos de la cooperación técnica

El apoyo o cooperación técnica de organismos externos, para el desarrollo de una agricultura más productiva, o del mejoramiento de los niveles de vida y participación de la población agrícola, o el fortalecimiento de

instituciones nacionales y regionales, se efectúa comúnmente a través de instrumentos como los siguientes:

- educación, cuyo propósito principal es preparar a los individuos tanto en aspectos técnico-administrativos como humanos, para lograr una mayor participación en los procesos de desarrollo y una toma de conciencia más adecuada sobre los obstáculos, limitaciones y posibilidades del desarrollo. La educación puede realizarse a través de acciones formales como cursos y adiestramiento en servicio o mediante modalidades como los seminarios, simposios y mesas redondas donde se intercambian conceptos, políticas, ideas, experiencias e informaciones relacionadas con el mejoramiento de la agricultura;

- investigación, cuyo propósito principal es producir nuevos conocimientos o probar la adaptabilidad de conocimientos desarrollados en otros países o regiones;

- asesoría directa, que trata de utilizar conocimientos ya existentes para solucionar problemas, y que puede ser brindada tanto sobre la base de la experiencia de un técnico o de un equipo, o fundamentada en la investigación;

- apoyo al establecimiento y funcionamiento de grupos o comisiones permanentes, cuya función principal es la de coordinar la programación, ejecución y evaluación de acciones institucionales específicas;

- organización de foros internacionales, con el propósito de discutir y adoptar políticas comunes en los aspectos político sociales y económicos del desarrollo;

- recopilación y difusión de estadística sobre agricultura; publicación de textos y manuales y apoyo a bibliotecas.

3. Uso de instrumentos y la experiencia histórica

Los instrumentos citados anteriormente se han usado en diferente forma e intensidad por los organismos de cooperación técnica.

Por ejemplo: desde 1943 la Fundación Rockefeller ha tenido un programa importante en el campo de la agricultura en varios países de América Latina. Los proyectos mayores, desarrollados con los gobiernos de México y Colombia, se han concentrado en investigación agrícola y preparación de técnicos agrícolas al nivel posgraduado en EE.UU.

La Asociación Internacional Americana, otra fundación privada, fue organizada en 1946 y estableció programas en Venezuela y Brasil. Sus proyectos iniciales eran variados: becas para estudios; misiones de asesoría técnica; investigación aplicada a corto plazo. En Venezuela se desarrollaron actividades que combinaban la operación conjunta con técnicos nacionales de la extensión, la educación, el crédito supervisado, el bienestar del niño y estudios especiales. En Minas Gerais (Brasil) el énfasis se puso en una mezcla de operación conjunta de extensión, crédito supervisado y salud rural.

Los programas bilaterales de cooperación técnica (y financiera) de Estados Unidos para América Latina y las Antillas, en el campo de la agricultura, fueron establecidos en 1942 y han sufrido varios cambios. Inicialmente, el énfasis fue en la organización y direección de servicios de extensión agrícola. También se realizó investigación agrícola y actividades subsidiarias como "pools" de maquinaria que sirivieron para incorporar tierras a la agricultura, a más de servicios de ingeniería como diseño de sistemas de riego y almacenamiento. Actualmente la cooperación se enfoca en la

elaboración y financiamiento de planes integrales de desarrollo, que en algunos países intentan cubrir todo el sector agrícola, fortaleciendo, de paso, las instituciones nacionales.

En 1942 se estableció el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas con sede originalmente en Turrialba. El Instituto se dedicó mayormente a la investigación agrícola y a la educación posgraduada de técnicos latinoamericanos. Durante los últimos años el énfasis se ha dirigido al fortalecimiento de instituciones del sector agrícola, mediante cursos y asesoría directa.

La Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue establecida en 1945. Como fue concebida inicialmente, FAO debía proveer, como en efecto lo hizo, aquellos servicios de información estadística que muchos gobiernos necesitan en común para tratar de ajustar la producción a la demanda. También se han escrito monografías sobre aspectos importantes de política agraria. Otra fase del programa de FAO consiste en conferencias internacionales periódicas sobre temas importantes a la agricultura y la nutrición. FAO también asiste en el establecimiento de negociaciones para convenios internacionales, Da, además, cooperación técnica ubicando técnicos a disposición de instituciones nacionales y ofrece algunas becas.

Otros programas recientemente establecidos en América Latina como el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMT) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) se concentran en investigación agrícola, preparación de personal y ejecución de proyectos pilotos de desarrollo regional para el aumento de la producción.

C. Posibles Fundamentos Teóricos de la Cooperación Técnica

La cooperación técnica siempre ha estado motivada por el hecho de que, por diversas causas existen desigualdades entre los conocimientos y experiencias que poseen los países y las instituciones entre sí. Esto ha dado lugar a que sea posible transferir estos conocimientos y experiencias de un país a otro o de una institución a otra. Frente a este hecho se han creado un gran número de organizaciones que aunque de muy diferente carácter, persiguen el objetivo de servir de puente para transferir estos conocimientos y experiencias, contribuyendo con ello a acortar las distancias que separan a los más adelantados de los menos.

Puesto que el hecho que ha motivado la cooperación técnica da lugar a un campo muy grande de "acciones recíprocas" por parte de los países e instituciones en capacidad de "dar" y de los en capacidad de "recibir", se han generado una multiplicidad de acciones, en gran parte de carácter internacional, que han ido evolucionando y adecuándose a través del tiempo, recíprocamente, a las circunstancias y condiciones del momento. Frente a este proceso no habría por qué esperar que existiera o deba existir un consenso de lo que debe ser, de cómo debe ofrecerse o cómo debe operar la cooperación técnica.

Las organizaciones internacionales que han actuado en cooperación técnica lo han hecho con muy diferentes propósitos y objetivos, en gran parte condicionados por su propia filosofía, estatutos, recursos y áreas específicas de acción.

Sin embargo, es difícil dejar de ver que la cooperación técnica esté totalmente exenta de intensiones políticas. Los cambios de énfasis quizás

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

no han ocurrido de manera casual. Aquí se plantea la hipótesis de que ellos han sido, en algún grado, influenciados por las nociones teóricas prevalecientes sobre lo que constituyen los factores limitantes del desarrollo agrícola y por la propia concepción de la naturaleza del desarrollo.

Así, la operación propia o conjunta de programas de extensión por organismos de cooperación técnica, la concentración de esfuerzos en investigación agrícola y la capacitación de personal se puede reconocer que corresponden a una noción de que (1) lo que constituye el "desarrollo" es básicamente el incremento de la producción y productividad agrícolas y (2) que lo que obstaculiza ese desarrollo es la falta de conocimientos tecnológicos y las fallas en su transmisión a los agricultores, debidas en parte a la insuficiente preparación de personal técnico. Ambos aspectos merecen una atención adicional.

En primer lugar, se ha tratado de producir cambios compatibles con la estabilidad de la estructura de la sociedad o cambios que son necesarios para el sostenimiento de esa estabilidad. Esto se logra mayormente a través de contactos culturales y de difusión. Los contactos culturales que presupone la capacitación de personal permiten, a menudo, la adopción de elementos y sistemas culturales "desarrollados". Y en el caso de la agricultura, la creación y difusión tecnológica se supone que es un motor importante del cambio y desarrollo de las sociedades, Es más: llega a considerarse que la falta de desarrollo es básicamente un problema de baja producción y productividad y que la capacitación para el manejo de la nueva tecnología es una manera de superar esa falta de desarrollo.

En segundo lugar, es perceptible una modificación del interés de la cooperación técnica del técnico individual a la organización y aún al sistema del cual hace parte la organización. Para este cambio de énfasis existen, entre otras, razones de eficiencia, ya que, obviamente, es más limitado el número de instituciones nacionales que el de técnicos que potencialmente pueden ser atendidos. Además, ha llegado a entenderse que la operación propia por organismos de cooperación técnica de programas (o funciones) nacionales, inhibe en algún grado el desarrollo de habilidades del personal nacional y crea entes con características peculiares que no están en capacidad de subsistir cuando se reintegran al aparato administrativo corriente de un país.

Cuando el desarrollo agrícola se concibe como un esfuerzo de mejoramiento de los niveles de vida y participación del grueso de la población agrícola, los cambios necesarios implican modificaciones estructurales (entendidas, por ejemplo, como cambios sobre quién posee los recursos y quién recibe los beneficios del producto). Estos cambios estructurales se caracterizan además por una alta dosis de urgencia y sentimiento nacionalista. Bajo estas circunstancias, los organismos de cooperación técnica han modificado, si no la composición por lo menos el contenido de los instrumentos que ofrecen. También han cambiado el énfasis -de operación directa a capacitación para la operación nacional. Por una parte, el contenido de la asistencia a la educación, la investigación y la asesoría directa está fuertemente comprometido - y es instrumental - con los propósitos o filosofía general del desarrollo. La urgencia de estos propósitos ha exigido también la concepción y puesta en práctica de métodos que permitan una aplicación masiva y en corto plazo de los instrumentos de cooperación técnica usados. Por la otra, la operación directa de programas

nacionales por organismos de cooperación técnica se ve fuertemente reducida - en línea con tendencias nacionalistas - y en buena medida por la necesidad, ya citada, de encajar la acción de las instituciones dentro de los propósitos del desarrollo, lo cual es más fácil de hacer a través de personal nacional.

Al reconocer que buena parte de la falta de desarrollo puede asociarse con la dependencia política, económica y cultural del exterior, la cooperación técnica se ve explícita o implícitamente acusada de ser un ingrediente que ayude a configurar esa dependencia. A menos que la cooperación técnica se comprometa abiertamente con la filosofía y la práctica nacional del desarrollo, su papel (o razón de ser) desaparece prontamente.

D. Lo que es y no es la cooperación técnica

1. Una Concepción sobre la Función de la Cooperación Técnica

Una cooperación técnica consciente de su papel ante el cambio económico y social, que recoja todo lo positivo de la experiencia pasada y lo sepa unir a nuevas orientaciones puede constituir una pieza importante en el desarrollo de los países.

Primeramente la cooperación técnica debe conservar su papel de ayudar a los países a realizar aquellas acciones que los países no están en condiciones de llevar a cabo o las realizarían a muy altos costos. Esa cooperación puede ser a veces más eficiente tanto para el país como para el organismo de cooperación técnica si se concentra en el fortalecimiento de sus instituciones que promuevan el desarrollo agrícola. Dos requisitos adicionales e interligados parecen necesarios en este último proceso:

- el organismo de cooperación técnica no debe decidir ni ejecutar las

acciones por las instituciones nacionales, sino capacitar a esas instituciones para que las lleven a cabo

- no debe tratarse de crear o fortalecer instituciones con características tales que desaparezcan al integrarse dentro del esquema corriente de la administración nacional.

En segundo lugar, la cooperación técnica debe entenderse como un proceso de redistribución de servicios y asistencia de países desarrollados, y en el caso de América Latina de los países de mayor desarrollo relativo, hacia los países con menores recursos y menor desarrollo relativo. Las razones de este proceso redistributivo, desde el punto de vista de países más adelantados pueden ser, entre otras, de tipo político, económico o humanitarista. Sólo que cuando se ejecutan a través de un organismo multinacional puede hacerse menos visible buena parte de su contenido político y económico - en comparación con acciones bilaterales - para dar mayor campo al contenido humanitarista.

En los dos papeles discutidos, la cooperación técnica tiene funciones que conviene hacer explícitas tanto para los organismos multinacionales como para los países. Con ello se asegura una mejor orientación de los primeros y se contribuye a crear expectativas concretas en los segundos. Esas funciones de la cooperación técnica pueden identificarse como las siguientes:

a. Promoción y operación de acciones multinacionales: Se refiere a actividades que por sus características superan el esfuerzo de un país tomado aisladamente. Entre esta categoría pueden mencionarse:

- la recolpilación y publicación de estadísticas multinacionales
- la promoción de convenios de regulación de precios de productos básicos
- la promoción de acuerdos multinacionales sobre sanidad vegetal y animal

- la coordinación en la elaboración y ejecución de proyectos agrícolas que cubren dos o más países
- la elaboración de estudios que ayudan a definir políticas y estrategias que envuelvan las acciones de más de un país

b. Fuentes de modelos mejorados de cambio: el contacto de los organismos multinacionales con experiencias positivas de los países, permite la formulación de "modelos" mejorados con relación a:

- objetivos sectoriales
- estrategia para la aplicación de esos objetivos
- organización y coordinación para la operación sectorial
- fortalecimiento de instituciones específicas
- sistemas de incentivos y de asignación de recursos sectoriales

Se trata, en otras palabras, de aprovechar en beneficio de unos países, los enfoques y orientaciones sobre el sistema institucional que han tenido éxito en otros países de desarrollo relativo similar.

c. Participación en la función de liderazgo: tanto al nivel del sistema institucional como de instituciones específicas, los técnicos experimentados de organismos multinacionales pueden ser útiles como participantes-asesores en el establecimiento de nuevas doctrinas y prioridades, en la estructuración de programas y en el mejoramiento de la organización interna y la coordinación externa.

d. Complemento a la asistencia financiera: la asistencia financiera que requieren los países para el desarrollo agrícola exige generalmente un complemento importante de cooperación técnica, tanto en las etapas de preparación y

evaluación de los proyectos, como en las etapas de ejecución y control. Esta cooperación técnica puede tomar las formas tradicionales de cursos cortos, adiestramiento en servicio, información técnica y asesoría en fases específicas de esos proyectos,

e. Provisión de servicios de evaluación: esta función se refiere a la identificación y propuesta de medidas correctivas para mejorar continuamente las acciones administrativas (programación, organización, dirección, coordinación y control) que pueden estar afectando la obtención de los objetivos del sistema institucional, de instituciones en particular o de programas o proyectos específicos de importancia. Se espera corrientemente que esas labores de evaluación encargadas a un organismo de cooperación técnica multinacional puedan efectuarse con un grado de objetividad y eficiencia satisfactorio, dado en parte al acceso a técnicas mejoradas de investigación y a menores restricciones en la formulación y aplicación de los marcos de analísis.

f. Elemento aglutinador de esfuerzos nacionales: se trata de una función que enfatiza la coordinación y requiere usualmente de algún grado de participación-asesoría para unir recursos o funciones nacionales autárquicas e independientes, en un esfuerzo común que aproveche las economías de escala y sepa articular los recursos complementarios hacia el logro de nuevos objetivos u operaciones.

2. Funciones que no corresponden a la cooperación técnica

Las acciones que escapan a la naturaleza de la cooperación técnica, como la entiende el IICA son (1) las que no responden a las funciones de la cooperación técnica - analizadas arriba - y (2) las que no corresponden a las características de la estrategia del IICA. Estas acciones se discuten enseguida.

a. Acciones que no corresponden a las funciones de cooperación técnica son aquellas que:

- no aprovechan la experiencia positiva de los organismos de unos países en beneficio de otros
- las labores permanentes en operaciones de liderazgo
- las que no aprovechan la complementación de recursos financieros disponibles
- las labores de evaluación que no hagan parte de una secuencia de actividades para el mejoramiento del sistema institucional, los subsistemas u organismos específicos
- las labores que no favorezcan la aglutinación o complementación de recursos

b. Acciones que no corresponden a las características de la estrategia del IICA son aquéllas :

- que sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual
- que los países pueden adelantar adecuadamente sin apoyo externo
- cuyo producto institucional o sectorial se obtenga a muy largo plazo
- ejecutables directamente sin esfuerzos de contrapartida nacional
- sin objetivos, metas, instrumentos e indicadores verificables bien definidos
- no ajustadasa la dinámica cambiante de las políticas y estrategias de los países.

Setiembre de 1974

ANEXO N°2

NOTAS SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL

INTRODUCCION

El presente documento es fundamentalmente la traducción de un capítulo de "A Guide for Team Leaders in Technical Assistance Projects", preparado por la Agencia para Desarrollo Internacional. En las últimas páginas se han conservado los apuntes de una previa traducción de la versión preliminar del "A Guide for Team Leaders".

Se espera que este trabajo constituya punto de referencia del personal del IICA sobre aspectos de desarrollo institucional. Esto puede entenderse tanto como el modelo o guía para diagnosticar una organización, como la orientación para estructurar el proyecto para tratar de modificar las variables internas y externas que retardan el desarrollo de esa organización. Se cree que los conceptos tratados en el documento son aplicables a lo que en el IICA denominamos institución (función) como al sistema institucional propiamente dicho.

Las modificaciones y ajustes necesarios para que estas notas sobre desarrollo institucional se tornen política oficial del IICA serán discutidos en reunión especial, para la cual el estudio siguiente constituye el documento básico de trabajo.

A.F.

I. EL REPRESENTANTE Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El desarrollo de instituciones es el propósito del proyecto típico de cooperación técnica. El proceso de crear una nueva institución o de reestructurar instituciones existentes impone responsabilidades críticas sobre el gobierno y la institución beneficiada. La contribución de profesionales extranjeros es importante, pero no pueden hacer toda la labor. Ellos desempeñan un papel catalítico, educacional y de apoyo.

La cooperación externa debiera usarse solamente para los aspectos de desarrollo institucional que pueda cumplir mejor y no debiera sustituir insumos locales. Bien usada, la cooperación técnica puede dar una de las mayores contribuciones al desarrollo institucional.

El tema de este documento trata directamente sobre el papel del Representante, pero se aplica también al papel de los líderes de la institución huésped cuyos miembros de equipo son colegas profesionales.

PERSPECTIVA SOBRE EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El modelo sobre desarrollo institucional que se discute a continuación (Figura 1), trata a las instituciones no sólo como entidades con un sistema de organización y un equipo de facilidades, sino más bien como organismos dinámicos con personalidad y carácter definidos y un ambiente especial. Este modelo fue desarrollado después de años de experiencia en acciones de cooperación técnica por un grupo de especialistas en administración pública y otras disciplinas. Se le identifica frecuentemente con el Prof. Milton J. Esman de la Universidad de Cornell quien tuvo a su cargo la coordinación del grupo de técnicos provenientes de cuatro universidades que primero desarrolló el modelo y luego lo sometió a prueba en estudios de casos.

Figura 1. Modelo del desarrollo institucional

Variables institucionales (Internas)		Conexiones (externas)
LIDERAZGO: El grupo de personas que dirige las operaciones internas de la institución y que tiene a su cargo las relaciones con el ambiente externo. **DOCTRINA:** La expresión de los propósitos, objetivos y métodos operacionales principales de la institución. **PROGRAMA:** Las actividades que lleve a cabo la institución para producir y proveer bienes y servicios. **RECURSOS:** Los insumos físicos, financieros, de personal, sobre información y otros requeridos para el funcionamiento de la institución. **ESTRUCTURA INTERNA:** La división técnica de trabajo, distribución de autoridad y líneas de comunicación dentro de la institución por las cuales se toman decisiones y se guía y controla la acción.	TRANSACCIONES Intercambios de bienes y servicios, de ideas o de poder e influencia.	**HABILITADORAS:** Relaciones con organizaciones e individuos que controlan la asignación de autoridad o de recursos para operar. **FUNCIONALES:** Relaciones con los abastecedores y consumidores; es decir, con las organizaciones e individuos que proveen los insumos y productos necesarios. **NORMATIVAS:** Relaciones con las organizaciones e individuos que comparten interés en los objetivos sociales de la institución. **DIFUSAS:** Las relaciones con los individuos y grupos no asociados con la institución formalmente.

Adaptado de: "Institution Building as a Guide to Action" de Milton J. Esman. En Institution Building and Technical Assistance: Conference Proceedings. Washington, D.C.: Comité sobre Cooperación Institucional y Agencia para el Desarrollo Internacional.

El modelo hace énfasis en que es indispensable saber lo que sucede dentro de la organización misma y dentro del medio ambiente en que se desenvuelve para poder desarrollar o reestructurar una institución y evaluar su efectividad y madurez. Si la institución quiere contribuir al desarrollo de la sociedad, los indicadores pragmáticos de su efectividad no se encuentran tanto dentro de la organización misma, sino fuera, con las conexiones que la institución haya establecido y lleve a cabo.

Por otra parte, para que una institución influya sobre el medio ambiente, su estructura interna debe estar en orden. Por ésto, el desarrollo institucional tiene que ver con ambos aspectos -internos y externos- de la institución dada. La Figura 1 indica los elementos internos (variables institucionales) y externos (conexiones -que se refieren a las relaciones que tiene la institución dentro del ambiente general en la que funciona) que influyen sobre el desarrollo institucional.

Estos dos grupos de variables interactúan contínuamente en innumerables "transacciones" y pueden facilitar, distorcionar o restringir el desarrollo institucional. El tipo de interacción que se lleve a cabo y la cantidad y la calidad de estas transacciones, proveen un buen índice del carácter institucional y su impacto sobre la sociedad.

VARIABLES INSTITUCIONALES

Liderazgo

El liderazgo involucra dos aspectos: el papel de aquellos que guían y sus resultados. El liderazgo incluye todos aquellos que ejercen el manejo o que toman decisiones en la institución. Por ejemplo, en una universidad, el decano y

los jefes de departamento son líderes, al igual que los jefes titulares y funcionales de la organización. También pueden considerarse líderes ciertos profesores y otros miembros del personal. Además de los líderes formales, siempre existen líderes informales que ejercen influencia por cuestiones de edad, reputación, experiencia o sencillamente el interés que ponen y la importancia de sus actividades. La "estructura de poder" puede aún incluir personas que no pertenecen oficialmente a la institución pero que son, sin embargo, importantes en el establecimiento de sus políticas y operaciones.

El liderazgo de instituciones complejas normalmente es un proceso colectivo en el cual varios roles -tales como contactos políticos, manejo interno y desarrollo de programas- se dividen entre los miembros del grupo de líderes. En muchos casos, sin embargo, predomina una sola persona. Si él o ella es una persona innovadora con habilidades para organizar además de ser competente políticamente, normalmente podrá convencer a los miembros claves del personal para que identifiquen sus intereses con el bienestar de la organización y las innovaciones que se proponen. Cuando estas cualidades no existen en la persona al mando de la institución, es posible que algunos otros miembros del grupo de líderes puedan compensar por la ausencia de ellas. Si ésto no se logra, las posibilidades de que la institución desarrolle un carácter innovador están severamente restringidas.

En muchas culturas, la lealtad se ofrece tradicionalmente a la persona a cargo de una institución y no a la institución misma. Como resultado, el status de la institución sube y baja con el del líder. El concepto de la institución en otras culturas tiende a enfatizar el puesto del líder, y no su

[illegible]

[illegible]

[illegible]

persona -el rol y no la personalidad del incumbente. Esto puede llegar a exagerarse, pero en general, una organización completamente institucionalizada es aquella que no llega a depender principalmente de una sola persona para su existencia o su efectividad.

El liderazgo es talvez la variable institucional más importante. Una institución sin liderazgo adecuado puede desintegrarse. A no ser que el liderazgo esté comprometido con la innovación y sea técnica y políticamente competente para manejar tanto sus responsabilidades internas como externas, la organización puede encontrarse en dificultades a pesar de que por otro lado cuente con la ventaja de que otras oportunidades son favorables.

Un liderazgo efectivo es una "mercancía" escasa en cualquier cultura. Para lograr continuidad en el liderazgo institucional, la estructura de liderazgo es esencial; se trata de algo más complejo, más sutil que el personalismo. Para este fin, es indispensable hacer planes específicos para el desarrollo y el adiestramiento de futuros líderes. A la cooperación técnica corresponde un rol de apoyo para el desarrollo del adiestramiento del personal.

Para determinar la naturaleza del liderazgo en una organización, estas preguntas podrían ser de utilidad:

1. ¿Qué tan estable o firmemente establecido está el liderazgo? Es (a) personalizado; (b) fraccionado o dividido?
2. ¿Qué tan profunda es la estructura del liderazgo?
3. ¿Qué tan bien conectado está el liderazgo de la institución con el

próximo nivel de la "estructura de poder"? ¿Qué tan estables son estos niveles?

4. ¿Qué tan innovativo es el liderazgo?
5. ¿Qué tan comprometido está el liderazgo en los propósitos de la institución?
6. ¿Qué tan hábil es el liderazgo en las relaciones internas y externas?
7. ¿Cuál es el patrón (o patrones) de liderazgo prevalente(s) en la sociedad o en el sector en el cual se encuentra la organización?

Las respuestas a estas preguntas y otras similares influirán en las estrategias de apoyo y desarrollo del liderazgo. El liderazgo de una institución es, frecuentemente, difícil de modificar a corto plazo, pero el cambio es usualmente factible en cierto período de tiempo -tiempo que para proyectos de cooperación técnica puede extenderse por un período de 5 a 10 años.

Doctrina

La doctrina es la expresión de lo que la institución representa, de lo que espera lograr y de los cursos de acción que intenta utilizar. Es la orientación sobre la cual se basa el planeamiento de las estrategias operacionales. Es más que una simple lista de objetivos o una declaración de propósitos; es más bien la colección de los "principios" que sirven de base al programa, las políticas, los objetivos y la estrategia de la institución. La doctrina es comúnmente una combinación de temas que el liderazgo proyecta hacia su audiencia interna y externa para ganar y mantener la comprensión y el apoyo para la institución y sus fines. Puede ser expresada de diferentes maneras a las distintas audiencias; ejemplo: la forma de expresar la doctrina de una universidad ante un grupo de alumnos puede variar a la

forma utilizada ante un grupo de turistas extranjeros. En el primer caso, se enfocaría la universidad en términos de perspectivas de empleo, mientras que para el segundo, se hará énfasis en el papel que puede jugar en los planes de desarrollo nacional.

Dentro de una institución debe haber un sentido de su doctrina que sea razonablemente claro e internamente consistente. La doctrina ayuda al personal de una institución a comunicarse entre sí; y da las bases para un sentido de propósito colectivo y guía para sus prioridades.

Fuera de la institución, es también vital el entendimiento de su doctrina. Sólo cuando la gente de fuera acepta sus propósitos e influencia, podrán dar la ayuda para la institución y solicitar sus servicios.

El desarrollo de un sentido de doctrina para una institución es de prioridad en la secuencia del proceso de desarrollo institucional. La doctrina prové la base para los objetivos institucionales generales y el estilo de operación. Por tanto, su expresión, elaboración,e interpretación son responsabilidades importantes para aquellos que están guiando las actividades del desarrollo institucional.

Debiera notarse que el desarrollo de una doctrina es un proceso de doble vía. La doctrina se "fija" en parte, por aquellos que establecen la institución, pero también evoluciona y se va adaptando a medida que la organización responde a los cambios ambientales. La falta de una doctrina sentida significa que la organización carecerá de propósitos bien definidos y podría dedicarse a actividades momentáneamente atractivas y fáciles pero que no contribuyen al desarrollo.

Una de las posibles dificultades para ofrecer cooperación técnica es la falta de concordancia sobre doctrina. En tal caso, debe reconocerse que no se tiene el poder de pronunciarse sobre una doctrina y hacerla válida. Sin embargo, sí puede influirse en la formación de una doctrina en muchas formas.

En cualquier tiempo cierto grado de flexibilidad en la doctrina no sólo debiera ser permisible sino deseable. Así puede darse diferente énfasis a los propósitos para diferentes clientes; además ella puede irse modificando conforme la institución enfrenta nuevos problemas y adquiere experiencia. Finalmente, la doctrina sirve para motivar al personal, establece expectativas sobre la actuación institucional y ayuda a preparar el terreno para cambios en énfasis, actividades y productos.

Las siguientes preguntas pueden ser de utilidad al pensar sobre doctrina:

1. ¿En un momento dado del tiempo, existe una declaración formal oficial sobre doctrina?
2. ¿Es realista el papel asignado por la doctrina a la institución? es decir, es consistente no sólo con las necesidades sino también con lo que es factible?
3. ¿Forma la doctrina parte integral de las actitudes y comportamiento de personal clave, o es más bien apoyada sólo verbalmente?
4. ¿Indica o implica la doctrina cierta receptividad a la innovación?
5. ¿Cuáles son los conflictos sociales o políticos -implícitos o explícitos- en la doctrina institucional? ¿Cómo se podrían resolver estos conflictos?

6. ¿Qué respaldo oficial y público existe actualmente para la doctrina presente o futura de la institución? ¿Cómo podría aumentarse ese respaldo?

La doctrina que ha sido articulada para la institución puede corresponder muy cercanamente a los puntos de vista del Representante, quien muy bien puede haber sido seleccionado por su institución y aprobado por la institución huésped, porque aprobó fuertemente la doctrina de esta última organización. Por otro lado el problema principal en el desarrollo institucional puede ser el de desenvolver y fortalecer una firme base doctrinal para la organización.

El Representante debe estar seguro que comprende la doctrina adoptada o propuesta por la institución y debería explorar las inquietudes sobre doctrina con los directores de la institución. La comunicación sobre la doctrina puede ser difícil aún cuando dos personas utilicen el mismo lenguaje y provengan de la misma cultura. Es aún más difícil de estar seguro de que haya una completa comprensión en situaciones biculturales.

La filosofía básica de una institución -su doctrina- es demasiado importante para dejar su desarrollo al azar. Sólo cuando existe un consenso general y comprensión mutua de los objetivos básicos, y de la filosofía sobre la cual se va a desarrollar la institución, hay campo sólido para colaborar en un esfuerzo de desarrollo institucional.

Programa

El programa de una institución es la suma total de sus actividades. Esta variable ha sido llamada "doctrina convertida en acción". Incluye planes para el desarrollo institucional y su productividad además de la programación operacional inmediata.

El "programa" es el término usado para indicar los medios mediante los cuales los objetivos de la institución se ejecutan, o al menos se intentan realizar. El programa de un ministerio de educación incluye la operación de escuelas primarias y secundarias además de la educación de los maestros, la preparación de materiales, etc. como apoyo indispensable a las escuelas. Un instituto de salud pública podrá tener la parte principal de su programa enfocado hacia clínicas de planeamiento familiar, pero depende de otras agencias para sus suministros, adiestramiento de personal e investigación básica. El programa de cada institución refleja la influencia de su liderazgo y su doctrina.

El programa de una institución convierte sus recursos en productos. La cantidad, calidad y disponibilidad de servicios y bienes producidos por la institución ayudan a justificar su existencia; afirman la confianza de los proveedores de los recursos que la decisión de hacerlos disponibles fue justificada, y -se espera- inducen a la provisión de futuros recursos adicionales.

Los productos más tangibles de una institución son los servicios corrientes. Estos incluyen resultados de investigación, información tecnológica, materiales (semilla, libros, serum, etc.) educación para adultos -a niveles formal e informal-; y el adiestramiento de personal disponible para ser empleado. La influencia proveniente de estos servicios es un subproducto importante; la influencia ayuda a desarrollar apoyo para una institución, asegurando así sus conexiones.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Los servicios corrientes y la influencia son productos utilizados por uno o más públicos. A la vez, algunos de los productos de la institución deben ser reinvertidos dentro de la misma institución. Esto puede tomar la forma de adiestramiento adicional para miembros del personal; planificación y promoción, investigación y desarrollo, etc. Si este tipo de inversión no se hace, la institución no podrá incrementar su capacidad para ofrecer productos al ambiente, ni mantenerse al día con las demandas nuevas o diferentes de los proveedores de los recursos o los consumidores de los productos. (Las inversiones institucionales de importancia pocas veces son los edificios, ya que éstos pueden adaptarse para el uso de varios tipos de instituciones).

Las reinversiones son críticas para asegurar la habilidad innovadora de la institución. Si el personal está satisfecho con el status quo, habrá poco desarrollo institucional. La tendencia hacia el cambio no está latente en las instituciones. Debe ser nutrido por el liderazgo y aceptado por los miembros del personal quienes han aprendido formas mejoradas de proveer los servicios y quienes estén motivados a enseñar lo que han aprendido. Mucho se puede aprender, contínuamente, de la investigación y de la evaluación de las operaciones actuales; hay que digerir esta información y pasarla al personal indicado. La cooperación técnica puede tomar un papel significante en la promoción contínua de evaluación e innovación.

Ocasionalmente alguna circunstancia no prevista a la que se enfrenta la institución puede originar programas innovadores. La aparición de una enfermedad del ganado por ejemplo, puede forzar a un servicio de investigación y extensión agrícola para enfrentar el problema. La elevación inesperada del

[illegible]

[illegible]

[illegible]

precio de algún producto agrícola puede crear una demanda pública por los productos de la institución. Si el liderazgo de la institución puede enfrentar estos problemas con habilidad, esas circunstancias inesperadas pueden servir como impulso para el desarrollo de la institución.

Las siguientes preguntas pueden ser útiles al formular el programa de una institución, y en su evaluación con respecto a su relevancia y capacidad:

1. ¿Cuál es el balance entre esfuerzos programados y ad hoc? ¿Las actividades de la institución son principalmente de rutina, responden a las demandas o son guiadas por iniciativas deliberadas?
2. ¿Qué tan relevante es el programa con relación a las necesidades del país? ¿Es ésta relevancia deliberada o fruto de la casualidad? ¿Seguirá siendo relevante?
3. ¿Concuerda el programa de la institución con su doctrina?
4. ¿Qué tan ampliamente comprende el personal la totalidad del programa? ¿Qué tan empeñosamente se han entregado a él?
5. ¿Es el programa relativamente práctico y eficiente?
6. ¿En qué grado las actividades llevadas a cabo bajo el programa resultan en la obtención de los principales objetivos de la institución?

Las instituciones en desarrollo tienden a comprometerse demasiado. Esto se hace frecuentemente con la idea de acaparar el mayor número posible de actividades para las futuras operaciones de la institución. Esta estrategia tiende hacia un programa diversificado, seguida por esfuerzos para encontrar recursos adecuados. Sin embargo, la dispersión de recursos en cada área individual del programa puede resultar en un rendimiento mediocre o pobre de la institución como un todo.

Un elemento importante en la estrategia de programas, incluye la previsión para poder producir resultados rápidos; resultados visibles que pueden utilizarse para generar apoyo para la institución. Deben lograrse ciertos niveles mínimos de insumos en algunos segmentos seleccionados del programa total, para producir resultados importantes. La consideración de las plazas es crucial en un programa de desarrollo institucional.

Recursos

El desarrollar una institución requiere en primer término obtener recursos que frecuentemente son escasos y luego asegurar su buen uso. Típicamente, los países de menor desarrollo se encuentran en seria competencia para estos recursos; el proceso de obtenerlos implica el concepto de conexiones. El liderazgo de una institución tiene que nutrir sus conexiones para asegurar que salga ganando en esta competencia por recursos. Los líderes entonces tienen que preocuparse de practicar las economías debidas, haciendo el mejor uso posible de ellos con el fin de enfrentar las prioridades más urgentes.

Talvez el factor mayormente competido es el recurso humano. El personal adiestrado es difícil de obtener, aún en países con un desempleo severo. Personas adiestradas y con experiencia como gerentes, planificadores o técnicos son muy solicitados y el obtener y mantener personal calificado se ha convertido en un arte especial.

Posiblemente la labor más importante en el manejo de recursos durante el proceso de desarrollo institucional es el desarrollo de personal técnico adecuadamente preparado y motivado. Esta es una función contínua y significativa.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Talvez no existe otro factor más indicativo de la calidad del liderazgo que el de la manera en que se desarrollan, mejoran y utilizan los recursos de personal. La institución debe estar preparada para hacer algún sacrificio en su producto de servicios para invertirlo en el entrenamiento avanzado de su personal para que adquieran las habilidades apropiadas. Mientras tanto, el personal con menores habilidades estará trabajando a un nivel modesto y en una limitada extensión de actividades. El balance entre los servicios a la sociedad y la reinversión en la institución es difícil de mantener al punto óptimo, especialmente en las primeras etapas del desarrollo institucional.

El balance apropiado entre el uso actual de los recursos y su reinversión aplica no sólo al personal sino también a los recursos financieros. Los fondos disponibles son pocas veces otorgados para usos flexibles. En muchos países, se complica el asunto de recursos por problemas de cambio extranjero. Los presupuestos se deben preparar en la moneda nacional como también en términos de las disponibilidades de moneda extranjera. La competencia para fondos en general es fuerte, pero la competencia para asignaciones de fondos extranjeros puede ser aún más fuerte.

Una institución también puede recibir recursos "en especie". Puede asignarse terreno para el uso de las oficinas o del programa. También, a través de agencias internas o externas se puede proveer de edificios, vehículos y equipo. Aunque los bienes provistos en esta forma son "gratis", habrá que pensar que ellas crean requerimientos futuros. El vehículo donado, por ejemplo, necesita gasolina, llantas y repuestos. La máquina de mimeógrafo

requiere tinta, papel, esténciles y repuestos. La proyección de recursos requeridos por la institución forzosamente debe incluir planes para mantenimiento sistemático; depreciación para financiar el futuro reemplazo, etc. -conceptos poco comunes en la tradición local.

La cooperación externa es en sí un recurso escaso, sea su expresión en fondos o en personal. Es también un insumo por el cual hay mucha competencia. La institución que recibe cooperación externa hace algunas pero no todas las decisiones necesarias con respecto a su magnitud, su composición y su uso. Como la cooperación externa normalmente se recibe en base a ofrecimiento de gobierno-a-gobierno o de organización internacional-a-gobierno, el gobierno huésped y la unidad que señala a qué institución van los recursos externos también están involucrados en su manejo. Corrientemente, esta unidad está a nivel de gabinete, y normalmente es de nivel más elevado y ejerce mayor influencia que la institución receptora de la asistencia, dentro de la jerarquía de unidades gubernamentales de las cuales la institución forma parte. La agencia de cooperación externa también tiene sus requerimientos con respecto al uso que se le da a la ayuda que provee, y en casi todos los casos, estos requerimientos hacen demandas contra otros recursos de la institución receptora.

Por ejemplo, la institución huésped posiblemente tendrá que proveer a los expertos extranjeros con oficinas, transporte, alojamiento, servicios de secretaría y de interpretación además de personal de "contraparte". La asistencia externa, aunque adiciona recursos, compromete otros recursos. Sin embargo, por el lado positivo, la asistencia externa puede proveer recursos no obtenibles de otra manera, y si fueran obtenidos por la institución o por el gobierno,

posiblemente les saldría aún más caros, especialmente en términos de moneda extranjera.

La asistencia externa es un recurso complejo, que implica permutas e involucra cuidadosa ponderación de los "pro" y los "contra" gastos en: moneda extranjera vs. moneda nacional; dependencia temporal de la cooperación externa vs. auto-suficiencia institucional; aplicación de asistencia externa al desarrollo institucional a largo plazo vs. su uso para la producción de servicios actuales; uso de cooperación externa y recursos locales para el diseño y manejo de la institución en sí vs. su aplicación a la producción institucional.

Es probable que el Representante sea consultado cuando se trata de decisiones con respecto a los canjes por hacer. Podría encontrar que su participación en tales deliberaciones sean la parte más difícil de su trabajo, requiriendo un alto grado de objetividad y desprendimiento. Podría encontrarse argumentado en favor de la disminución de asistencia externa en vez de su manutención o incremento; podría encontrarse solicitando menos dependencia sobre su persona y su equipo, en vez de más. Tales decisiones no serán frecuentes en su período de servicio, pero posiblemente estarán entre las más desafiantes sobre sus estándares profesionales.

La manera en que se manejen los recursos es indicativo de la "personalidad" de la institución y el nivel de su liderazgo. También indicativo es el grado en que, en la práctica, se adhiere a decisiones y presupuestos y si las excepciones y desviaciones sobre las decisiones tomadas son la excepción más que la regla.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Ya que el Representante maneja una parte significativa de los recursos institucionales (por ejemplo, los insumos de cooperación externa) y a la vez es consejero de la institución, deberá comprender a fondo las políticas de la institución y como afectan la utilización de sus recursos. Por lo tanto, debe saber:

1. ¿De dónde y cómo se obtienen los recursos?
2. ¿Cuáles son los prospectos para un apoyo financiero contínuo y acrecentado que provenga de fuentes nacionales? ¿Son éstos conmensurables con los requerimientos de los planes y programas de la institución?
3. ¿Es adecuada la cantidad y tipo de cooperación externa? ¿Puede la institución hacer uso efectivo de la cooperación externa, o existe una situación donde esta ayuda sobrecarga los recursos propios de la institución? ¿Qué tan dependiente es la institución de la cooperación externa para las operaciones actuales (en contraste con su presupuesto)? ¿Cuáles son los cambios en dependencia que se proyectan?
4. ¿Cómo se asignan los recursos y cómo se preparan los presupuestos de la institución? ¿Quién contribuye al proceso de toma de decisiones, tanto dentro como fuera de la institución? ¿Existe la posibilidad de que temas o puntos de vista presentados por personal a niveles medios de la jerarquía de la institución lleguen a hacer atendidos por la dirección?
5. ¿El presupuesto es una firme asignación de recursos disponibles o más bien una descripción de intentos y desees? ¿Puede dependerse del plan financiero? ¿Si no, cómo es que funciona actualmente el trabajo de planificar el financiamiento?

[illegible]

[illegible] la [illegible]:

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible]

4. [illegible]

5. [illegible]

6. ¿Hasta qué grado el planeamiento y el manejo financiero reflejan los propósitos del programa?
7. ¿Está adecuadamente programada la capacitación para mejorar la planificación y el manejo de los recursos dentro de la estrategia de desarrollo institucional?

Estructura Interna

La estructura interna de una institución es su patrón de organización y de relaciones administrativas. Incluye la distribución formal e informal de autoridad, la división del trabajo entre las partes componentes, el flujo de trabajo y los canales de comunicación. Una buena estructura interna es una que realmente "funciona" -que facilita el flujo de ideas, instrucciones y transacciones hacia arriba y abajo en la organización y lateralmente entre las unidades que deben cooperar para llevar a cabo los objetivos y programas de la organización.

En países de menor desarrollo, muchas instituciones mantienen la estructura y conceptos de organización heredados de un gobierno previo de tipo colonial; los nombres de algunas unidades, las funciones generales de varios departamentos y aún los títulos de los dirigentes de alto y mediano niveles reflejan estas tradiciones coloniales. Otras tradiciones pueden haberse originado en contactos con extranjeros o provienen de generaciones anteriores asesorados por consultores extranjeros. Como resultado entonces, en muchos países coexisten diferentes instituciones con programas similares que posiblemente no tienen un patrón de estructura interna en común.

Una característica general de las organizaciones de los países de menor desarrollo relativo, es la falta de una estructura adecuada para la delegación de autoridad. Esto puede reflejar las tradiciones en las cuales el poder estaba en las manos de un solo hombre y que al ser de tipo tan individual imposibilita su delegación. A veces los requisitos legales refuerzan estas tradiciones, haciendo de la delegación de autoridad un hecho ilegal. Normalmente están ausentes los procedimientos operacionales que permitan a los dependientes de menor jerarquía hacerse cargo de algunas responsabilidades. La carencia de habilidades de gerencia en los niveles medianos y bajos del personal pueden agravar el problema. Cualquier evaluación de la estructura interna de una organización forzosamente tiene que tomar estos factores en consideración antes de concluir que se debiera cambiar la estructura.

Una adecuada estructura interna debe asegurar que los líderes estén a cargo de los puestos principales, y deberá reflejar la doctrina, el programa y los recursos de la institución. Si la estructura interna no sirve adecuadamente a estas tres áreas institucionales, deberá reexaminarse para considerar cuales cambios serían factibles. El cambiar una estructura importada por otra, puede ser de poca utilidad.

Las siguientes preguntas podrían ayudar a enfocar la evaluación de la estructura interna de una organización:

1. ¿Son las deficiencias notadas de índole estructural o se trata principalmente de problemas de procedimiento?
2. ¿Facilita la estructura la toma de decisiones en base a información apropiada y en puntos donde se puede ejercer control? ¿Están al mando las personas debidas?

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1. [illegible]

2. [illegible]

3. ¿Tiene la estructura potencial para excesivo conflicto y competencia?
4. ¿Está la estructura dentro de los lineamientos de la doctrina institucional y enmarcado dentro de los requisitos amplios del programa?
5. ¿Se considera la estructura apropiada tanto dentro como fuera de la institución?
6. ¿Promueve la estructura la iniciativa y la colaboración, o es ella principalmente una estructura jerárquica y controlada?

CONEXIONES

Por definición, una institución es una organización que interactúa con los demás elementos en su ambiente. Al considerar esto, sería útil mencionar también los tipos de conexiones que pueden y realmente existen. Toda institución está involucrada con una red de conexiones que el personal debe comprender y saber controlar, para la protección misma y el desarrollo de la institución,

Las conexiones son principalmente los nexos entre una institución dada y otras entidades y públicos dentro del país y la sociedad. Además, las instituciones pueden tener conexiones transnacionales con instituciones hermanas y demás organizaciones relacionadas en otros países. Las conexiones no son factores estáticos, y la importancia relativa de las diferentes conexiones pueden cambiar con el tiempo.

Una de las bases del manejo de las conexiones es la preocupación contínua con el flujo de comunicación hacia y desde aquellos elementos ambientales con los cuales la organización está -o desearía estar- relacionada. La publicidad es una forma de esa comunicación. Es una responsabilidad importante

para los dirigentes -tanto los administradores, como los gerentes. El Representante y los miembros del equipo deben mantener esta preocupación en mente y no considerarla como algo exclusivamente de los especialistas de información. Los dirigentes posiblemente tendrán que dedicar tiempo para pronunciar discursos, participar en demostraciones de los programas de la institución y escribir artículos sobre el trabajo que se realice. Todo el personal puede participar en estas actividades y ello serviría además para incrementar la moral institucional dándoles a todos un sentido de participación en extender la influencia de la institución.

Se definen cuatro tipos de conexión en la Figura 1 (pág. 2): habilitadoras, funcionales, normativas y difusas. Estas distinciones ayudan a conceptualizar la naturaleza de las relaciones de la institución con otras entidades. En la práctica, sin embargo, cada variable puede tener más de una de las cualidades.

Conexiones habilitadoras

Las conexiones habilitadoras de una institución son aquellos elementos que proveen la autoridad legal y política para funcionar y los fondos y otros recursos esenciales de apoyo.

La dinámica política del desarrollo institucional implica mantener al nivel óptimo sus prerrogativas, responsabilidades y recursos. Su mundo político está poblado por otras instituciones que pueden ser también competidoras. Su "status" legal debe evaluarse en términos de la situación de estas otras entidades y sus interrelaciones con autoridades más altas, y con la institución misma. Son útiles "buenos" documentos formales pero aún sin ellos, un liderazgo institucional dinámico puede lograr la mayoría de los objetivos de la institución.

Similarmente, un liderazgo pobre e inepto puede disipar las oportunidades provistas en los documentos formales de la institución.

De hecho, una buena lectura del documento básico que establece una institución no necesariamente informa sobre su situación actual en el medio evolutivo de un país de menor desarrollo. Los vínculos habilitadores, en último análisis, envuelven mucho más que las cartas constitucionales o demás documentos formales. La disponibilidad de recursos influye más que cualquier pronunciamiento oficial. El estado de las conexiones habilitadoras de una institución es por tanto, también un buen índice de su status.

No todos los vínculos habilitadores están relacionados con los altos niveles; pueden y deben desarrollarse nexos laterales importantes. Esto puede ser difícil en países de menor desarrollo, pero en términos de los objetivos básicos de desarrollo, es un paso muy importante. La colaboración con otros puede proveer oportunidades óptimas para la utilización apropiada de recursos y crear oportunidades adicionales de autoridad y libertad de acción dentro de ciertas áreas definidas. Una universidad agrícola, por ejemplo, de naturaleza semi-autónoma pero integrada dentro del ministerio de educación, puede considerar la investigación agrícola del ministerio como unidad competidora y por tanto, un posible enemigo institucional. Sin embargo, si las dos instituciones colaboran en investigación agrícola, se beneficiarán ambas instituciones y probablemente la sociedad como un total.

Conexiones funcionales

Las conexiones funcionales son básicamente aquellas relaciones operacionales con proveedores de recursos y consumidores de productos. En la práctica,

[illegible]

muchos de estos elementos son también conexiones habilitadoras. En principio, las relaciones funcionales merecen mención separada debido a que incluyen aquellos vínculos con entidades que utilizan lo que la institución produce -por ejemplo, egresados, cursos de adiestramiento, tecnología, información, servicios, libros, etc.

Esta es la categoría de conexiones que determina el impacto de la institución sobre la sociedad. Por ejemplo, una universidad generalmente depende de la empresa privada y las agencias gubernamentales para proporcionar empleo a sus graduados. La habilidad de la universidad en funcionar bien o mal varía de acuerdo con sus relaciones complementarias con ambos grupos. Las conexiones funcionales puede ser competitivas y negativas así como complementarias y positivas.

Las conexiones funcionales tienen una importancia práctica diaria muy grande. Pueden aumentar las conexiones habilitadoras y pueden servir como nexos de colaboración amarrando diferentes instituciones en una red o sistema dedicado a un propósito específico, combinando sus productos para la mayor ventaja de la sociedad.

Las buenas conexiones funcionales permiten a una institución dedicarse a lo que mejor puede hacer. Los criterios utilizados para determinar lo que la institución debiera retener como el núcleo de su programa, y lo que debiera permitir incorporarse a otras instituciones, podría incluir costos relativos, doctrina institucional, expectativas basadas en las conexiones habilitadoras, etc.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Los vínculos funcionales deben permitir a la institución establecer una relación apropiada entre costos y beneficios en la obtención y utilización de bienes y servicios. La institución tiene la opción de dedicar sus recursos, personal y capacidad dirigente a producir los bienes y servicios de por sí o a obtenerlos de afuera. Las conexiones funcionales involucran la preocupación con eficiencia. Las conexiones funcionales adecuadas tienden a prevenir una dispersión de los recursos administrativos hacia asuntos adjetivos.

Conexiones Normativas

Las conexiones normativas existen entre aquellos elementos de la sociedad que establecen, expresan y sancionan los estándares, normas y valores. Entre ellos pueden encontrarse organizaciones religiosas, asociaciones culturales, grupos laborales, comunidades indígenas, sociedades profesionales y el mismo gobierno. Los patrones sociales aceptables no siempre son transmitidos por medio de organizaciones o agencias específicas. Ellas pueden derivarse sutil e indirectamente de creencias prevalecientes, costumbres o prácticas. Ilustraciones de estas normas en la sociedad en general incluyen preferencias políticas para ciertos sistemas económicos, reacciones a orígenes raciales o de casta, o creencia en la influencia de la astrología sobre programas institucionales.

Las conexiones normativas afectan los propósitos, los métodos, la imagen y el estilo de una organización. Pueden involucrar a la institución con otros grupos que pueden oponerse a ciertos aspectos del programa, o que pueden inclusive poner a prueba su mera existencia. Considérese por ejemplo, la influencia de la religión sobre un programa de investigación anticonceptiva.

Las conexiones normativas pueden hacer parte de la dicotomía de "lo tradicional vs. lo moderno" aunque este punto de vista es una simplificación exagerada. Frecuentemente, la pregunta con relación a la conexión normativa es: "¿dados ciertos tipos de normas y formas sociales, cómo podemos diseñar y operar un sistema de acción para adelantar un grupo específico de objetivos sobre el desarrollo?"

Puede haber oposición a una institución de fuentes que la consideren demasiado representativa del status quo, o que alegan que su doctrina y programa no son lo suficientemente "radicales". Estas críticas pueden relacionar la institución -especialmente si recibe ayuda externa- con los intereses creados de un poder colonial anterior, o con el "imperialismo" o con una u otra filosofía o sistema económico o político.

Las conexiones normativas también pueden ser positivas, cooperativas y de apoyo -por ejemplo, entre grupos de médicos practicantes y una institución de investigación médica, o entre un instituto de investigación agrícola y una escuela de agricultura.

Ninguna institución puede ignorar sus conexiones normativas, pero a la vez es imposible tenerlas a todas en cuenta. En la formulación y expresión de doctrina, en la manera de implementar sus programas, en la escogencia de los plazos de ejecución, en la publicidad dada a los esfuerzos y propósitos de la institución, en sus tratos con las conexiones habilitadoras, funcionales y difusas, habrá que tomar en cuenta toda la retroinformación producida por medio de las varias conexiones normativas. Esto requiere sensibilidad y

comprensión además de un conocimiento íntimo de los factores sociales y las tradiciones culturales prevalentes en el medio ambiente.

Conexiones difusas

Las conexiones difusas son las relaciones de la institución con el público en general y con elementos del medio ambiente con los cuales la institución no está directamente ligada. Estos últimos incluyen individuos o grupos no formal o directamente relacionados con la institución, pero que están conscientes de su existencia y puede que estén afectados por ella. Por ejemplo, los padres de estudiantes pueden tener conexiones difusas con una escuela secundaria.

A la larga, los elementos difusos pueden ejercer considerable influencia sobre el apoyo de la institución y sobre su efecto. Por esta razón cualquier evaluación del éxito de una institución debe incluir un estudio sobre el estado de sus conexiones difusas. Esta es una tarea no siempre fácil porque en muchos de los países de menor estado de desarrollo, existe una gran laguna entre el pueblo -la mayoría del campesino analfabeto- y el liderazgo institucional del país, los líderes del gobierno y de las varias instituciones semi-gubernamentales. El número de personas que ejercen influencia sobre la asignación de los recursos públicos puede ser reducido y puede existir un sentimiento de que el futuro de la institución no depende de la masa rural sino de unos pocos con poder en la ciudad capital y algunas otras ciudades. El Representante posiblemente tendrá que actuar para cambiar estas ideas.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

PROBLEMAS ESPECIALES EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Al describir las conexiones de una institución, se ha indicado como el medio ambiente externo afecta el futuro de la institución en muchas maneras, algunas de ellas en forma crítica. Hay que hacer énfasis sobre este punto, y elaborarlo. Las conexiones externas no sólo afectan el liderazgo, la doctrina, el programa, los recursos y la estructura interna de una institución, sino que también las variables institucionales internas deben responder no sólo a las preferencias de los que desarrollan la institución como también a los varios factores del medio ambiente externo. La institución no puede esperar que el ambiente cambie para acomodarla, sino que es la institución la que tiene que acomodarse al ambiente, al mismo tiempo actuando como un elemento de cambio.

La tendencia a diseñar instituciones de arriba para abajo -del nivel del gobierno central hacia el nivel local- tiene alguna validez y frecuentemente es inevitable. Pero la prueba real del diseño institucional está al nivel de la clientela. Si la institución no alcanza ni afecta a sus clientes, no cumple con sus propósitos aunque esté bien estructurada internamente y coexista adecuadamente en su ubicación inicial.

INSTITUCIONES TRADICIONALES

Pocas instituciones se crean en una sociedad para cumplir funciones totalmente desconocidas previamente por esa sociedad, o que no fueran atendidas, aunque sea informalmente, antes de que se estableciera la institución. Toda sociedad, por ejemplo, cuida de sus enfermos. En muchas sociedades, la cura de una enfermedad se le encarga a practicantes locales, y los enfermos

están sujetos al cuidado de la familia extendida. Toda sociedad educa su juventud, sea en la familia, en escuelas locales, en escuelas nacionales o promovidas por la iglesia. Sería incorrecto, por lo tanto, visualizar un nuevo y moderno sistema de cuidados natales con dispensarios en los pueblos, o un nuevo sistema nacional educacional con escuelas a nivel local, como una novedad que llena un vacío. El propósito del nuevo sistema de servicios -con las facilidades a nivel local posibles debido al desarrollo de nuevas instituciones- es el de complementar los servicios existentes, haciendo disponibles servicios adicionales que las otras entidades no pueden proveer.

Para ayudar a establecer o mejorar instituciones, es indispensable comprender lo que las instituciones originales ofrecían; cómo cumplían con las necesidades, cómo movilizaban sus recursos, cómo conseguían apoyo y las áreas en que no podían actuar. Cuando y como sea posible, una nueva institución debiera capitalizar sobre las instituciones tradicionales e incluirlas dentro de su propio sistema. Si esto no se hace, se tiende a crear competencia entre instituciones y se arriesga a oposición y posible fracaso al tratar de conseguir recursos útiles. Por ejemplo, a las parteras que tradicionalmente han dado servicios valiosos, se les podría dar oportunidad de participar en el nuevo sistema de salud para alumbramientos. Si no se les da la oportunidad, en el mejor de los casos serían un recurso que la sociedad pierde y en el peor de los casos, se unirían a la oposición al nuevo centro de salud.

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

En muchos de los países en desarrollo, se asocia la modernización con los esfuerzos de extender geográfica y funcionalmente la efectividad administrativa y política del gobierno central. Un resultado es la tendencia a promover

instituciones con programas homogéneos sin atención a las diferencias culturales, étnicas, tradicionales, geográficas u otras que pueden existir.

Esto puede reflejarse en curriculos escolares que no toman en cuenta las diferencias entre varios grupos de estudiantes, en la diseminación de material impreso en el idioma oficial del país, pero no necesariamente comprendida por el pueblo a quien es dirigido y en general, en la poca atención a uniformizar los varios estratos de la población en términos de diferencias en servicios que requieren. En algunos casos, esta tendencia puede frustrar o anular los propósitos del desarrollo institucional.

Al que está trabajando en desarrollo institucional, esto puede presentar un dilema. Es importante acomodarse a las necesidades regionales y a los varios requerimientos locales. Sin embargo, si la institución trata de proveer una cantidad de programas diversos, agranda la carga administrativa e inclusive puede llegar a ser criticada por fomentar la división regional en vez de promover la unidad nacional. El Representante involucrado en desarrollo institucional tendrá que recordar que este dilema envuelve decisiones complicadas de índole nacional y política que como extranjero, debiera tratar con mucho cuidado.

EL MARCO TEMPORAL DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Para sobrevivir significativamente dentro de su contexto social y desarrollista, toda institución debe adaptarse constantemente a las circunstancias cambiantes. El desarrollo institucional nunca termina. Sin embargo, para los asesores profesionales extranjeros, el elemento de tiempo es de mucha importancia. La agencia de cooperación externa y el gobierno

huésped, al concretar un acuerdo para colaborar en un proyecto, establecen un cronograma que especifica la conclusión del proyecto para una fecha fijada. Esta fecha no debe ser inmodificable, pero las agencias de cooperación externa frecuentemente son reacias a prolongar su responsabilidad en los proyectos. En algún punto del tiempo, la institución huésped tiene que tomar sus propias decisiones y cortar los lazos de dependencia, aunque esto resulte temporalmente en una reducción de su efectividad. Las instituciones receptoras de la cooperación externa pueden querer contar con recursos externos disponibles por el máximo tiempo posible, pero los gobiernos no siempre están inclinados en ratificar la extensión de los convenios. Finalmente, el organismo de cooperación técnica puede sentirse presionado a retirar aunque sea algunos miembros del personal profesional clave del proyecto, cuanto antes posible.

El Representante indiscutiblemente requerirá un marco temporal como punto de referencia en su trabajo con los líderes de la institución y en la implementación de los elementos de cooperación externa del plan conjunto. Debido a su papel clave, se le solicitará su opinión sobre cuando se decide sobre la fecha actual de terminación de la asistencia externa.

El modelo sobre desarrollo institucional puede servir como una lista de revisión para medir la madurez de la institución. Al efecto pueden diseñarse temprano en la vida del proyecto, criterios objetivos y medibles que pueden servir no sólo para evaluar el progreso hacia el cumplimiento de esta madurez, sino que pueden usarse como puntos de referencia para indicar el cumplimiento de la parte del desarrollo institucional que requiere ayuda externa. Cuando esta fase se completa, la cooperación técnica debe terminar. Posiblemente

quedará mucho por hacer para promover el crecimiento institucional en su papel desarrollista y de servicio; pero esto ha de lograrlo el liderazgo de la institución. Ciertamente, planificar para la terminación de la ayuda extranjera de una institución es una de las contribuciones claves que puede hacer un Representante.

II. EMPLEO DE CONCEPTOS BASICOS

Los conceptos básicos discutidos atrás dan un cuadro fotográfico de la anatomía de una institución. Aquéllos que tienen la responsabilidad del desarrollo institucional necesitan poder convertir el cuadro fotográfico en un plan dinámico de operación. Deben planearse estrategias para desarrollar las cualidades de liderazgo, doctrina, etc. El apoyo público debe generarse para pagar estas cualidades institucionales. Los servicios institucionales deben empezar a fluir. Esta parte trata de las maneras de operacionalizar los conceptos básicos.

¿Por qué desarrollar la institución? - (¿cuáles productos?)

El proyecto al cual el experto está asignado tiene alta prioridad, dada por los encargados de planificación. Ellos han determinado que la creación de esta institución será de importancia para el desarrollo económico y social del país. Esto quiere decir que ellos esperan que la institución produzca algo que estimulará y promoverá el desarrollo. La primera cosa que deben tener presente los especialistas en desarrollo institucional es la naturaleza exacta de este producto final. ¿Qué es lo que la institución produce que sea tan altamente valorado por el público, para que éste pague en cantidades crecientes por el costo de la operación?

Una institución tiene dos tipos de productos que son "consumidos" por el público y que están dispuestos a sufragar: a) servicios corrientes y b) influencia. Un tercer producto es "consumido" por la misma institución: c) las reinversiones institucionales. Algunos de estos productos pueden parecer a primera instancia no ser muy deseados por el público y por lo tanto requieren alguna explicación.

Servicios corrientes

Los servicios corrientes de una institución, son su producto más visible. Incluyen algunas cosas como resultados de investigación, información tecnológica, funciones de educación para adultos y personal entrenado disponible para prestar labores. Estos productos sirven como "agentes catalizadores" para el proceso de desarrollo. Estos son los procesos tangibles de la institución y son buscados ansiosamente por los innovadores en la sociedad.

Influencia

La influencia producida por la institución es un esfuerzo deliberado para cambiar las condiciones ambientales para que los servicios de innovación puedan ser probados y aceptados por un alto porcentaje de la sociedad. Es también, un esfuerzo deliberado de desarrollar apoyo para la institución. Estos servicios deben ser utilizados por amplios sectores de la economía para que se realice el desarrollo. Esto es parte de la formulación de las conexiones de la institución.

Reinversiones institucionales

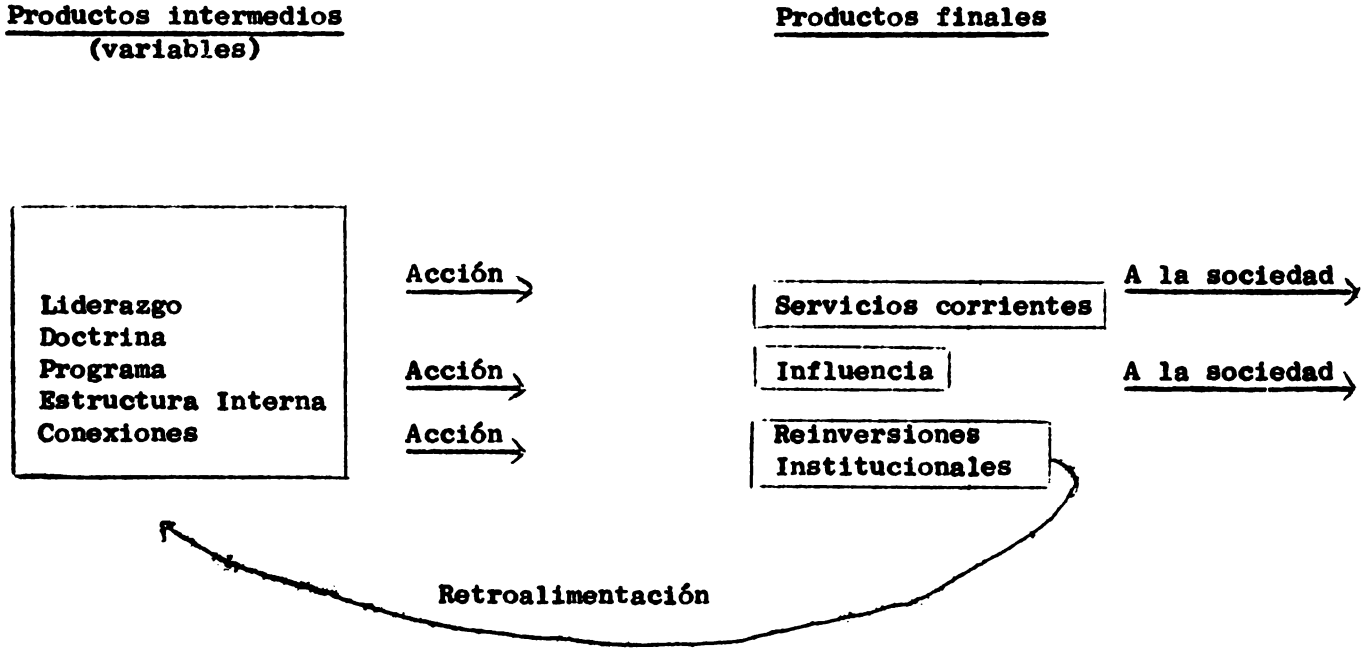
Los productos de reinversión de la institución incluyen entrenamiento adicional para los miembros de su personal, reorganización interna para mayor eficiencia, formulación de la doctrina que guie a la institución hacia las necesidades de la sociedad, etc. Estos productos regresan a la institución para aumentar su capacidad de producir "servicios" e "influencia" y para mantenerla innovadora y progresiva.

LA RELACION ENTRE PRODUCTOS Y LAS VARIABLES INSTITUCIONALES

Las variables institucionales de liderazgo, doctrina, programa, recursos y estructura interna no son productos "consumidos" por el público, son desarrolladas para la institución para que puedan producir mejores "servicios" e "influencia". Estas variables institucionales han sido identificadas previamente como las de mayor importancia, pero deben ser consideradas por los especialistas en desarrollo institucional como productos intermedios. Es la acción de estas variables la que crea el producto final para el público y la que contribuye al desarrollo de la sociedad.

La relación entre las variables de la institución y su producto final están representadas en forma de diagrama en la Figura 2.

Figura 2. Relación entre las variables de la institución y su producto final



RECURSOS PARA LA INSTITUCION

El combustible que hace funcionar el motor de la institución son los recursos. Estos son de varias clases -algunos son consumidos rápidamente y deben ser reabastecidos regularmente mientras que otros cambian muy despacio con el tiempo. Los primeros son llamados "insumos corrientes" y los últimos "recursos en reserva". Los especialistas deben tratar con ambos tipos de recursos.

Insumos corrientes

Los insumos corrientes incluyen fondos y mercancías. Estos son insumos comúnmente aceptados y de fácil comprensión. Los fondos pueden estar disponibles en la forma de un "presupuesto no restringido" que puede ser usado de cualquier manera según la institución lo necesite; o puede ser "restringido" o ser asignado para usos específicos. Las mercancías incluyen el equipo y materiales que se necesitan para la operación institucional.

Recursos de reserva

Los recursos de reserva son los menos tangibles pero no los menos reales y necesarios que la institución puede utilizar si va a cumplir con su papel dinámico e innovador. Incluyen la disposición al cambio, las oportunidades de acción y los medios para actuar. Los recursos de reserva cambian muy despacio en el tiempo. Estos, también, requieren una breve descripción.

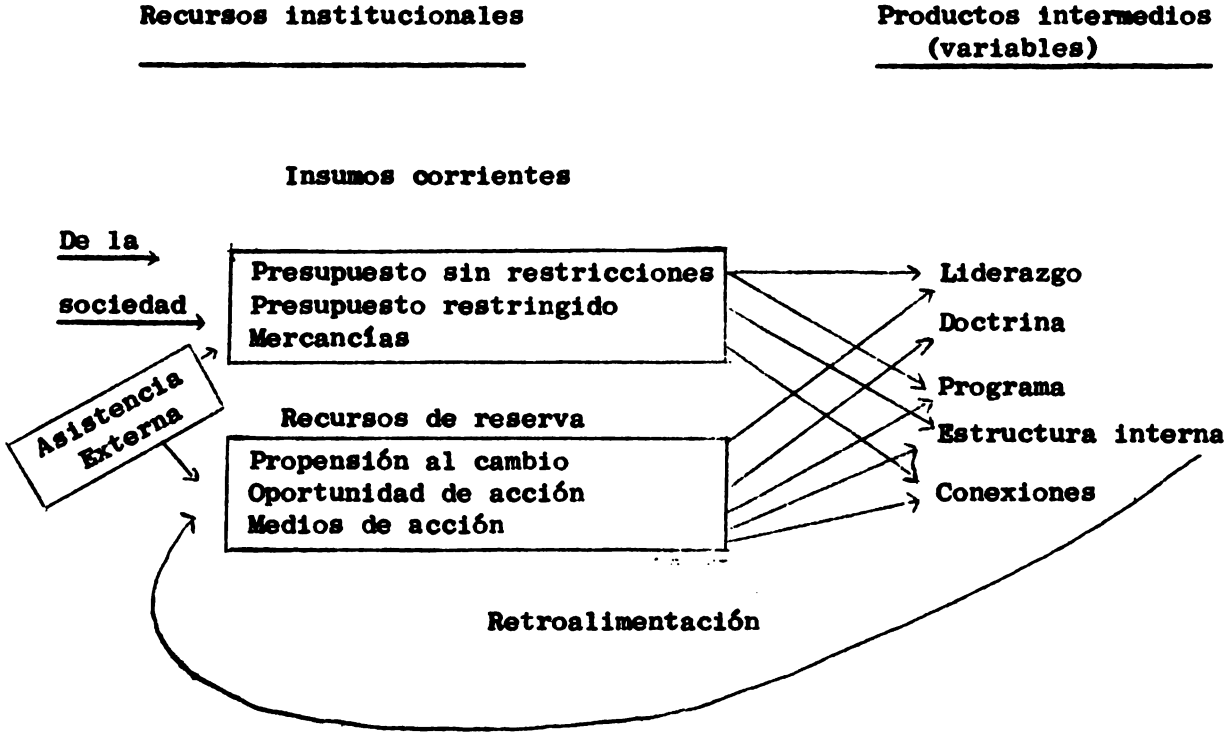
a) La propensión al cambio en una institución viene del liderazgo o de los miembros del personal que han aprendido mejores maneras de otorgar servicios y que están motivados a ponerlos en acción. Si el personal de la institución está satisfecho con el status quo, entonces, habrá poco desarrollo institucional. Por lo tanto, esta actitud hacia el cambio dentro de la institución es un recursos necesario. Puede ser promovido por agencias externas, pero ellas no pueden suplir este recurso indefinidamente.

b) La oportunidad de acción se prové en la forma de una ley legislativa o un decreto ministerial que permite actuar a la institución. La "oportunidad" puede aún presentarse en la forma de un líder institucional nuevo que ve el camino alrededor de las restricciones. De cualquier modo, esta es la "puerta que se abre" ocasionalmente cuando las cosas concuerdan de tal manera que la institución puede moverse hacia adelante.

c) Los medios con los cuales actuar incluyen las facilidades físicas, el personal de la institución, el saber-cómo tecnológico, la estrategia, etc.

Por lo tanto, los recursos están relacionados a las otras variables de la institución como se indica en la Figura 3.

Figura 3. Relación entre los recursos de la institución y las otras variables

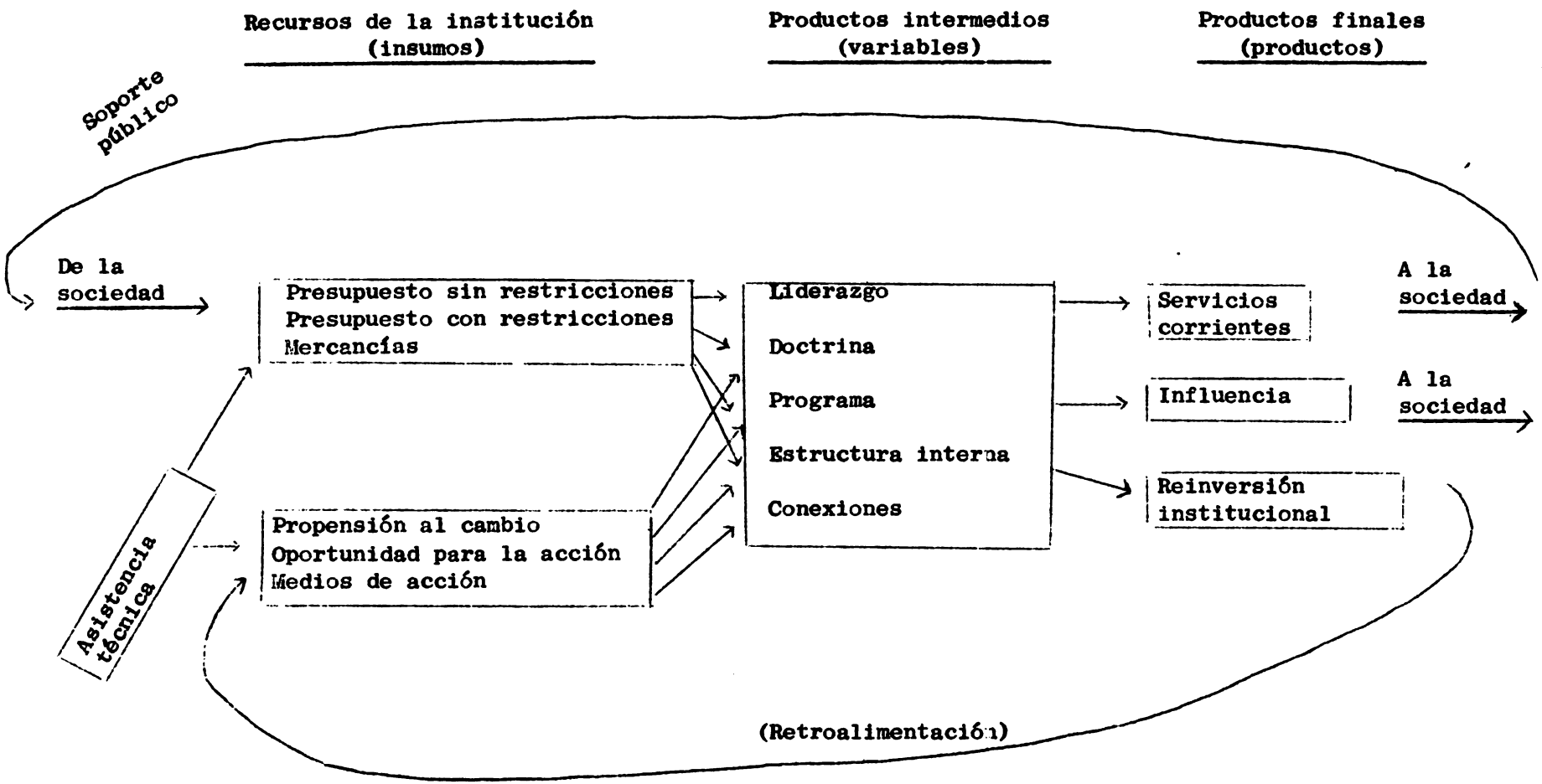


EL PROCESO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

En las acciones anteriores hemos tratado sobre el producto de la institución, las variables institucionales requeridas para obtener el producto y los recursos que se necesitan para alimentar y hacer mover el proceso. Estas tres categorías se diagraman en la Figura 4 para formar el proceso completo del desarrollo institucional y proveer la estructura completa para llevar a cabo las estrategias del desarrollo institucional. Muchos detalles pueden añadirse a la Figura 4 para cualquier institución en particular, y el experto debe llenar estos detalles conforme desarrolla estrategias de acción con los líderes institucionales.

Algunos de los detalles que no se incluyen en la Figura 4 pero que son de importancia para los especialistas en desarrollo institucional comprenden la interacción entre las variables llamadas "productos intermedios". Mucha de la estrategia que se debe desarrollar incluye las relaciones entre liderazgo, doctrina, programa, estructura y conexiones. Mucha experiencia se ha ganado en los últimos 20 años en esta área.

Figura 4. El proceso de desarrollo institucional



ANEXO N°4

POLITICAS POR LINEAS DE ACCION

Marco General de Referencia

I. ANTECEDENTES

El presente esquema examina las características que deberán tener en común las políticas institucionales que se formulen para las distintas líneas de acción.

El trabajo reúne algunas ideas sobre el tema, que se somete a la Reunión de Directores con la intención de completarlas y ajustarlas según la experiencia de trabajo de cada uno.

Al decir que sus acciones se desarrollarán en siete líneas el IICA da respuesta a dos imperativos. Por una parte, inicia el desglose de la doctrina global de la institución, consignada en el Plan General. Se pretende, por otra parte, enriquecer la propia doctrina global con el aporte crítico que se deriva de la experiencia de trabajo en el fortalecimiento de funciones.

II. CONTENIDO DE LAS POLITICAS

Parece recomendable que cada una de esas políticas por línea cubra cuatro áreas principales. (1) debe, formular los objetivos generales y específicos, y la estructura y funciones de la línea; (2) debe establecer un diagnóstico de la situación actual de las instituciones que atiende, y un modelo ideal, o normativo -correspondiente al modelo ideal de desarrollo que promueve el IICA- que orientará nuestras acciones de cooperación técnica; (3) debe establecer metodologías de selección de los organismos y subsistemas con los que se habrá de cooperar; (4) debe definir los principales instrumentos de acción de los que se valdrá la línea para efectuar el paso de la situación actual descrita por el diagnóstico, a la situación deseable consignada en el modelo ideal; (5) debe establecer criterios de evaluación. Nos referiremos sucesivamente a cada uno de estos puntos.

A. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS, ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. Operacionalización de la Doctrina Global

El Plan General recoge enunciados abstractos y lineamientos básicos de doctrina.

Se ha notado, sin embargo, que cada una de las siete líneas de acción del IICA precisa de un marco de referencia más concreto y cercano a la sustancia de los problemas que le toca atender. Esta "política institucional por líneas", debe partir de una adaptación de los objetivos y estrategias generales del Instituto a los aspectos del desarrollo rural que son objeto de la acción de cada una de ellas. Así, por ejemplo, a cada línea le corresponde iniciar la formulación de su política estableciendo la relación entre sus campos específicos de trabajo y el cumplimiento de los objetivos generales del país y del IICA (incrementar la producción y la productividad, el empleo y la participación etc.). Es conveniente que estas formulaciones se realicen tomando la forma de objetivos concretos de la línea en esas materias.

2. Ordenamiento de Prioridades de Acción

La política de cada línea debe incluir un conjunto de objetivos específicos relativos a su área de acción. Ellos deberán apuntar al cumplimiento de los propósitos últimos, se referirán explícitamente a objetivos "intermedios" o proyectos, cuyo logro constituirá el grueso de la cooperación técnica del Instituto.

Si bien la selección de proyectos que habrán de adoptarse en cada caso corresponde al plan de acción del IICA a nivel de país, se estima que la primera ordenación prioritaria de los proyectos, deberá ser parte de la política de cada

línea. Los criterios para hacerlo deberán derivarse de un análisis de la funcionalidad de los proyectos con respecto a la consecución de los objetivos generales del Instituto. Al formularse el plan de acción a nivel de país, estas prioridades deberán tomarse en cuenta y combinarse con las de las demás líneas, con el propósito de desplazar la masa crítica que nuestra acción representa, hacia aquellas áreas del sistema institucional que puedan facilitar el logro de los objetivos generales.

Así, se presume que la Línea II, por ejemplo, establecerá un ordenamiento normativo de objetivos específicos tomando en cuenta en qué medida ellos propiciarán un mejoramiento de la producción y la productividad, y un incremento en el empleo y la participación. El plan de acción a nivel de país elegirá entre los objetivos concretos así ordenados, según la combinación-con los que sean seleccionados por otras líneas- que parezca más conveniente para el logro de los objetivos generales, de acuerdo a las características de la realidad nacional a la que se refiere.

El ordenamiento apriorístico de proyectos presenta la ventaja de facilitar la tarea de programación a nivel de país, a la vez que aclara aún más al IICA cuáles son sus posibilidades reales de acción en el campo cubierto por las diversas líneas.

3. Areas de Acción

El campo de acción teórico de cada línea es usualmente más amplio que el que puede ser cubierto por los recursos disponibles. De igual forma que la política de la línea fija las prioridades específicas -entre muchas posibles- es necesario que a ese mismo nivel se tome una decisión sobre qué será cubierto.

Si cada línea fija claramente cuáles son sus áreas de acción, se puede diversificar la atención del Instituto en relación con problemas que afectan a más de una línea,

4. Estructuras y funciones

La política de cada línea incluye también la estructura de la línea y la determinación de las funciones que corresponden a cada una de sus partes.

Se puede asumir que estos elementos serán similares en casi todos los casos, pero las características particulares de cada línea y el campo de acción que atiende demandan un examen de las necesidades estructurales y funcionales de cada una de ellas. Estas necesidades serán dadas , entre otras cosas, por el número de funcionarios de que disponga la línea, sus recursos y programa, y la propia naturaleza del área a atender.

En términos generales la estructura de la línea podrá incluir tres elementos principales: un coordinador hemisférico de la línea, un coordinador regional, y los especialistas distribuídos en los distintos países. La dependencia existente entre los funcionarios citados sólo reviste un carácter técnico. Desde el punto de vista administrativo y técnico-ejecutivo se mantendrán las líneas de mando que la Dirección General ha establecido oportunamente.

Una distribución por país y por especialidades de personal técnico, permitiría la integración de equipos multidisciplinarios a nivel regional. Tomando una vez más el ejemplo de la Línea II, se propuso para ella un listado de especialidades técnicas necesarias a nivel regional.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

5. Mecanismos de Comunicación y Coordinación entre las Líneas

Se ha criticado muchas veces que la operación diaria de las actividades que el Instituto desarrolla a través de cada una de las líneas, deja poco lugar a los necesarios esfuerzos de comunicación y coordinación entre líneas. El mismo crecimiento en el número de proyectos y actividades año a año hace cada vez más difícil que ésto se cumpla.

La comunicación y la coordinación deben ser vistas desde dos ángulos. Por un lado, es preciso que la estructura y funciones que las políticas establezcan para cada línea incluyan mecanismos, de la línea como un todo, o de sus partes, que hagan este esfuerzo de comunicación y coordinación viable.

Será útil que estas relaciones entre líneas se establezcan tomando como punto de partida áreas mayores, y coincidan en alguna medida con el modelo de desarrollo deseable consignado en la doctrina global. Esta coordinación podrá realizarse a través de las asesorías en aspectos económicos, sociales, institucionales y científicos y tecnológicos del desarrollo.

B. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL Y MODELO IDEAL*

Será necesario adoptar una metodología para realizar el diagnóstico, que debe coincidir con la metodología que se utilice para formular el modelo ideal y las acciones correctivas.

---

* Ver anexo.

Además corresponde el modelo ideal de las instituciones que ella cubre. Este será revisado periódicamente, ajustándose los demás elementos de la política a su nueva formulación.

1. Selección de metodologías de trabajo

Si bien existen ciertos principios de desarrollo institucional que revisten una validez general, y que son recogidos por la gran mayoría de los estudiosos de la materia, es concebible que la aplicación práctica de estos principios pueda mostrar algunas diferencias entre una y otra línea.

Deberá, en todos los casos, hacerse explícito un modelo, que será utilizado como guía del trabajo en la generalidad de los casos. En la reciente Reunión de Educadores, se completó el modelo de Esman con variables de "productos", "problemas", "ejecución" y "evaluación". Se considera que ello constituye un aporte muy positivo a la selección de metodologías para esa línea, que seguramente se enriquecerá aún más al acumularse experiencia institucional sobre su aplicación.

C. SELECCION DE LOS SUJETOS CON LOS QUE TRABAJA LA LINEA

La selección de metodologías y de instrumentos de trabajo proporcionan a cada línea un buen punto de partida para determinar cómo habrán de desarrollarse sus labores. Es cierto que al legitimizar la estrategia de fortalecimiento institucional se asume el compromiso de desarrollar a los subsistemas y organismos que más impacto tendrán en la transformación eventual del sistema institucional. No obstante lo anterior, parece aconsejable que a nivel de política se determine cuáles de esos subsistemas y organismos se encuentran al alcance del Instituto, siendo a la vez álgidos en cuanto a la transformación hacia la que se apunta.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Parece oportuno, que para cada política institucional se desarrollen criterios para efectuar esta selección.

Al elaborar la política de la línea debe considerarse la conveniencia de establecer una preselección de organismos y subsistemas a los que, en todos los casos, será necesario atender en razón de su posición clave dentro del sistema institucional. Para ello, y los que no están preseleccionados, cada línea deberá diseñar un procedimiento de selección cuyo objeto final sea el fortalecimiento de todo el sistema institucional*.

D. INSTRUMENTOS DE ACCION Y MEDIDAS CORRECTIVAS

1. Instrumentos

Es concebible que cada línea diseñe un conjunto de instrumentos concretos de acción que, reflejando la sustancia de los instrumentos generales, se refiera a las modalidades más apropiadas de trabajo con los organismos y subsistemas que integran el área de acción de una línea.

Así por ejemplo, es posible concebir que el trabajo de la Línea VI utilice con más frecuencia acciones de motivación al liderazgo como instrumentos de transformación eventual de la doctrina y los programas, que otra línea. Los mismos objetivos, en otro caso, podrán obtenerse mediante el uso intensivo de la capacitación en aspectos técnico-sustantivos del personal nacional encargado de elaborar los programas que, ya motivados, puede necesitar de la masa crítica que nosotros podamos proveer para adquirir esos conocimientos técnicos.

---

* Ver anexo.

2. Acciones Correctivas

En vista de que el IICA se maneja con una estrategia de fortalecimiento institucional, las medidas que se diseñen para transformar la situación actual de acuerdo con el modelo ideal deberán dirigirse a modificar las diferentes variables institucionales, de acuerdo con la metodología desarrollada.

III. VIGENCIA Y APLICACION DE LAS POLITICAS INSTITUCIONALES POR LINEAS

Es indudable que la elaboración de políticas es parte del proceso global de planificación. Al igual que los otros momentos de ese proceso, las políticas deben ser sujeto de una revisión constante tanto en lo que atañe a su forma como a su contenido.

Solamente mediante el ejercicio continuo del ajuste de las políticas a la realidad, y a posibilidades de mejoramiento de esa realidad, podrá establecerse un proceso sistemático de modernización y puesta al día de la doctrina global del Instituto.

Una vez que las políticas han sido elaboradas, la puesta en marcha de su aplicación corresponderá a los coordinadores hemisféricos. Este proceso tiene, como pasos más importantes, la difusión, aplicación y evaluación de las políticas.

La difusión del contenido de cada documento estará a cargo principalmente del coordinador mediante reuniones con especialistas afines y directores y a través de los distintos medios de comunicación. En esta labor colaborará también el personal de la Subdirección de Planificación, utilizando las visitas a los países y las reuniones de programación. La ejecución estará a cargo de los directores y

especialistas afines en los países en donde el diagnóstico y otros elementos de decisión justifiquen su inclusión en el respectivo programa de acción del IICA.

La evaluación la llevará a cabo la Subdirección de Planificación con el concurso del coordinador a través de (1) visitas a los países, (2) análisis de programas, proyectos y actividades, a través de informes, y (3) estudios específicos de evaluación.

IV. PLANIFICACION PROSPECTIVA

Dentro de este esquema cabe a Planificación Prospectiva el papel de fomentar la formulación de las políticas institucionales. Estas deben ser elaboradas por el propio cuerpo profesional de cada línea.

En cada caso, Planificación Prospectiva debe facilitar a estos cuerpos información completa y ordenada tanto sobre los avances logrados en materia de doctrina global, como los que se hayan realizado en otras líneas.

Además de reunir y ordenar la información mencionada (y también antes de la formulación de cada política particular), Planificación Prospectiva debe examinar las tareas que se hayan realizado (o se estén realizando) en esa línea, derivando de ellas la situación actual de la línea. Esta tarea facilitará la comparación entre los usos corrientes y los usos deseables, así como la formulación de modelos mejorados de cambio dirigidos tanto a nuestra propia gestión, como a la gestión de nuestros clientes institucionales en el área de acción de esa línea.

Planificación Prospectiva también debe promover la fijación de lineamientos teóricos, metodológicos y operativos de las áreas nuevas de acción institucional

(i.e., aspectos económicos, sociales, institucionales y científicos y tecnológicos del desarrollo) por cuanto de ellas se nutrirá la tarea de cooperación y coordinación entre líneas, para la resolución de problemas específicos que trasciendan un área de acción determinada.

Setiembre, 1974

A N E X O

"MODELOS DE CAMBIOS INSTITUCIONALES"

1. Introducción

Son modelos de cambios institucionales los tipos ideales o puntos de referencia sobre lo que pretende alcanzar el IICA con sus acciones de fortalecimiento de un organismo o del sistema institucional. Es, en otras palabras, el esfuerzo por hacer concreto y explícito el tipo de organismo que se pretende ayudar a construir o reformular. Para este propósito, se sigue un proceso que consiste en (1) el estudio de la situación actual del organismo (2) la elaboración de un "perfil normativo" o tipo ideal de organismo y (3) la identificación de los países o actividades necesarias para acercar el organismo al perfil normativo.

El estudio de la situación actual y del perfil normativo se hace con la ayuda de las variables que se enuncian como importantes de estudiar en los principios de administración y en los principios de fortalecimiento institucional. Esto puede dar una base no muy sólida para el estudio, si se duda de la aplicabilidad de esos principios. Con todo, esos principios son los únicos disponibles a la fecha.

2. Objetivos

Constituyen propósitos de los modelos de cambios institucionales del IICA:

- Contribuir a concretar el Plan General del IICA en los aspectos referentes a la formulación y operacionalización de su política con respecto al fortalecimiento del sistema institucional del sector agrícola y de sus componentes dentro de una concepción humanista del desarrollo.
- Orientar el enfoque de acción del IICA para cada tipo de organismo que sea motivo de su atención, dentro de marcos generales de política

(objetivos y estrategia) que incluyan a la vez los distintos problemas que pueden diferenciarse y las etapas de evolución de cada institución por grupo de países.

- Capitalizar sobre la experiencia y conocimiento de sus grupos técnicos más destacados tanto en la formulación de sus políticas técnicas como en la coordinación y asesoramiento de su ejecución.
- Dar las bases de referencia para realizar el diagnóstico del sistema institucional y de los organismos en particular, al llamar la atención hacia los aspectos que deberán ser motivo de conocimiento adicional para el IICA y los países.
- Formar en base a los documentos de modelos de cambios institucionales un conjunto (o "banco") de proyectos que puedan ser eventualmente sometidos a consideración de organismos multinacionales, bilaterales o nacionales de financiamiento con el propósito de hacer más eficiente la asistencia técnica del IICA en favor de los organismos agrícolas.
- Servir como guía a las Representaciones del IICA en los países para orientar las actividades de asistencia técnica hacia el sistema institucional y los organismos seleccionados que conforman el plan de acción en cada país.
- Servir como patrón de referencia para la evaluación de los alcances logrados a través de las acciones del IICA en el sistema institucional o en cada organización en particular.

3. Metodología

Para el sistema institucional en particular y para cada tipo de institución u organismo (comercialización, reforma agraria, crédito; o extensión, investigación) se elaborará un documento básico (o "modelo de cambios

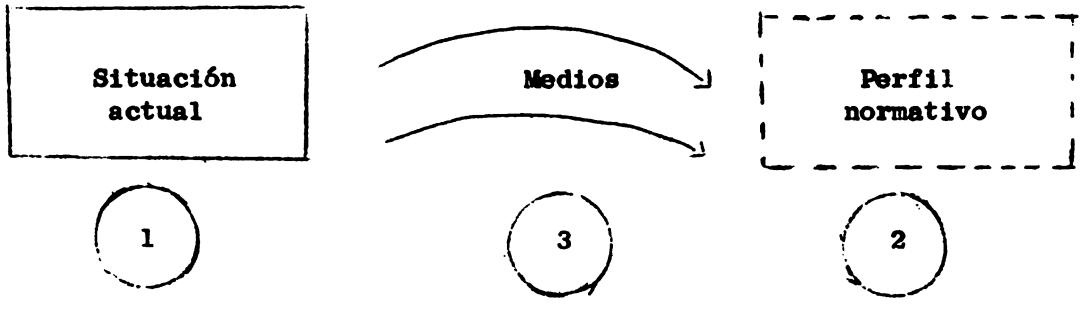
institucionales"): los modelos deben ir orientados fundamentalmente a determinar el perfil normativo deseable de las instituciones y medios adecuados para lograr la transición hasta el modelo normativo, a partir de las situaciones reales. Estos aspectos deben prestar atención preferente a las circunstancias institucionales que puedan constituirse en cuellos de botella para la eficiencia y que requieran acciones terapeúticas prioritarias. Se concibe a los modelos como puntos de referencia suficientemente estables como para guiar acciones coherentes del IICA, pero susceptibles a la vez de ajuste y perfeccionamiento.

Por ello, los modelos se realizarán por países o grupos de países, teniendo en cuenta distintas situaciones de etapas de evolución del organismo y de los marcos económico-políticos dentro de los cuales le corresponde actuar al IICA.

Para sistematizar la elaboración de modelos de cambio institucional, tanto el estudio de la situación real (o actual) como del perfil normativo se centrará en el análisis de las mismas variables. Estas variables son aquellas que se consideran claves o estratégicas para lograr el fortalecimiento institucional.

En la práctica, habrá necesidad, inicialmente, de (1) realizar un estudio de la situación actual del organismo, en distintos grupos de países, si es del caso. Con este material de referencia se elaborarán con posterioridad (2) los perfiles normativos correspondientes y (3) los medios o estrategias para lograr la transición al perfil normativo.

Gráficamente, el proceso y los pasos (1,2,3) podrían indicarse así:



a. Orientación para el trabajo

En el texto siguiente se presentan dos posibilidades casi extremas de análisis: en la primera, se mencionan solamente las variables que podrían estudiarse. En la segunda, se llega a un grado muy alto de detalles sobre lo que puede analizarse en cada variable. Es claro que entre las dos alternativas caben un sin número de posibilidades que pueden seleccionarse según las conveniencias.

- Primera alternativa: variables a analizar

Situación actual

Liderazgo	-	dirección
doctrina	-	objetivos diagnóstico programación evaluación
programas	-	ejecución
estructura interna	-	organización
recursos	-	presupuesto personal información
conexiones	-	coordinación
producto		

Situación normativa

Las mismas variables

- Segunda alternativa: variables a analizar descompuestas en alto grado de detalle:

1) Situación actual

- liderazgo - dirección: capacidad política; capacidad técnica; capacidad administrativa;
- doctrina - planificación: objetivos declarativos expresos y objetivos reales implícitos del organismo y su relación con los objetivos sectoriales y nacionales. ¿Existe una oficina de planificación? ¿Sobre qué clase de diagnóstico se "apoya" el organismo? ¿Diagnóstico propio? Eventuales relaciones del diagnóstico con el diagnóstico sectorial y nacional. ¿Se conoce la magnitud del "problema" al cuál se enfrenta el organismo? ¿Se conocen los recursos disponibles?

  programación: ¿Cómo no se relaciona el diagnóstico con la programación? ¿Existen metas en términos de unidades de objetivos en áreas geográficas determinadas, en un tiempo determinado? ¿Cómo se relacionan estas metas del organismo con las metas sectoriales y nacionales? ¿Qué aspectos de la actividad del organismo se evalúan? ¿Qué métodos de evaluación se utilizan? ¿Qué participación conjunta en evaluación tiene el organismo con el organismo sectorial de planificación? ¿A qué clase de clientela llegan los servicios del organismo?
- programas - ejecución: ¿Cuáles son los programas y proyectos más importantes del organismo? ¿Cuáles son los medios prioritarios que se usan para llevar a cabo esos programas y proyectos?

[illegible]

- estructura interna - organización: ¿Se ajusta la organización interna a los objetivos y programas del organismo?
- recursos - presupuesto, personal, información: ¿Qué porcentaje del presupuesto sectorial tiene el organismo? ¿Cuál es la distribución por programas y por proyectos? ¿Qué proporción del presupuesto se aplica a gastos de personal? Clase de personal existente según tipos de funciones; preparación (o nivel académico) por tipos de funciones; escalafones, estímulos; tiempo dedicado a la institución -completo o parcial? sistemas de reclutamiento; sistemas de perfeccionamiento del personal. ¿A qué clase de "público" se dirige la información del organismo? ¿Cómo es la información interna dentro del organismo?
- conexiones - coordinación: ¿Cómo es la coordinación interna? ¿Con cuáles instituciones u organismos se coordina el organismo bajo estudio? ¿Cuál es la naturaleza de esa coordinación? ¿Cómo es la coordinación con los organismos de planificación sectorial y nacional? ¿Cómo participan los campesinos organizados en las decisiones sobre objetivos y programas del organismo?
- producto: ¿Cuál es la naturaleza del producto obtenido? ¿Cuál es su cantidad? ¿Cuál es su calidad?

2) Situación normativa (deseable y posible)

- liderazgo - dirección: ¿Qué clase de capacidades (política, técnica, administrativa) son importantes en el liderazgo?
- doctrina - planificación: ¿Cuáles deben ser los objetivos del organismo? ¿Cuál debe ser la relación de estos objetivos con los de nivel sectorial y nacional? planificación: ¿Qué unidad administrativa se encargará de la planificación, si es que no existe tal unidad dentro del

organismo? diagnóstico: ¿Qué clase de diagnóstico debe establecer el organismo para mejorar su programación - ejecución? ¿En qué medida debe basarse el diagnóstico del organismo en el diagnóstico sectorial y nacional? ¿Y en el diagnóstico a nivel del consumidor del "producto" del organismo? ¿Cómo compatibilizar estos diagnósticos? ¿Cuál es la magnitud del "problema" al cual se enfrenta el organismo? Programación: ¿Cómo deberá relacionarse el diagnóstico con la programación? ¿Cómo deben establecerse las metas del organismo? ¿Qué relación deben guardar con las metas sectoriales y nacionales? ¿Qué aspectos de la actividad del organismo deben evaluarse? ¿Qué métodos deben usarse para esta evaluación? ¿Qué participación conjunta en la evaluación deben tener los organismos de ejecución?

- programas - ejecución: ¿Cuáles son los programas y proyectos prioritarios que debe ejecutar el organismo? ¿Cuáles son los medios más eficientes para llevar a cabo esos programas y proyectos? ¿A qué clase de clientela deben llegar - con preferencia - los servicios del organismo?
- estructura interna - organización: ¿Cuál debe ser el tipo de organización interna del organismo? ¿Qué funciones deben desempeñar los miembros del equipo técnico de más alto nivel?
- recursos - presupuesto, personal, información: ¿Cuál es la proporción del presupuesto sectorial que debiera dedicarse, en promedio, al organismo? ¿Cuál debería ser la distribución del presupuesto por programas y proyectos? ¿Qué proporción debería aplicarse a gastos de personal y de operación? personal: ¿Qué clase de funciones debe desempeñar el personal del organismo? ¿Qué clase de preparación

académica es necesaria para desempeñar efectivamente esas funciones? ¿Cuáles deberían ser los sistemas de reclutamiento y perfeccionamiento del personal? información: ¿A qué clase de públicos debe dirigirse prioritariamente la información sobre la institución? ¿Qué aspectos deben resaltarse en cada caso?

- conexiones - coordinación: ¿Cómo debe ser la coordinación interna del organismo? ¿Con cuáles organismos o instituciones debe establecerse colaboración externa? ¿Cuál debe ser la naturaleza específica de esa colaboración? ¿Cómo debe ser la coordinación - y de qué naturaleza - con los grupos de campesinos organizados?
- producto: ¿Cuál debe ser la naturaleza del producto obtenido? ¿Cuál debe ser la cantidad del producto a ser obtenida? ¿Cómo debe ser su calidad?

3) Medios (para "pasar" de la situación actual a la situación normativa)

- liderazgo - dirección: ¿Cómo influir y tratar de mejorar las distintas capacidades del liderazgo?
- doctrina - planificación: ¿Cómo "modificar" (si es del caso) los objetivos del organismo? ¿Cómo hacerlos más congruentes con la realidad y con los objetivos sectoriales y nacionales? ¿Cómo establecer o fortalecer - si es necesario - la oficina de planificación? ¿Cómo compatibilizar el diagnóstico del organismo con el diagnóstico sectorial y nacional y cómo compatibilizarlo con el diagnóstico a nivel de productor? ¿Cómo hacer para que las metas del organismo sean parte de las metas sectoriales y nacionales? ¿Cómo corregir las deficiencias del proceso de evaluación en cuanto a qué se evalúa y cómo se evalúa?

- programas - ejecución: ¿Cómo "encajar" la ejecución con labores o; proyectos multi-institucionales, que tengan prioridad al nivel sectorial y nacional? ¿Cómo hacer más eficientes los métodos de operación?
- estructura interna - organización: ¿Cómo tratar de "modificar" (si es del caso), la estructura interna del organismo?
- recursos - presupuesto, personal, información: Si la proporción de presupuesto está por debajo del promedio ¿cómo tratar de adquirir fondos adicionales? ¿Cómo modificar la asignación interna por programas y proyectos, de acuerdo con los objetivos y metas establecidas? ¿Cómo aumentar la proporción para operaciones? personal: ¿Cómo mejorar las funciones del personal? ¿Cómo establecer requisitos académicos mínimos? ¿Cómo mejorar la capacitación del personal ya incorporado al organismo? información: ¿Cómo mejorar la "imagen" del organismo entre sus "públicos" prioritarios? ¿Cómo mejorar la información interna?
- conexiones - coordinación: ¿Cómo articularse más eficientemente con otras instituciones y organismos para el cumplimiento de los objetivos del organismo? ¿Cómo articularse con planificación sectorial y nacional y con los grupos de campesinos organizados?
- producto: ¿Cómo mejorar la naturaleza del producto? ¿Cómo ajustar la cantidad a las necesidades de la demanda? ¿Cómo mejorar la calidad del producto?

b) Elaboración de documentos

La responsabilidad de la elaboración de los documentos corresponde a los coordinadores de línea. Cada documento básico será elaborado por un técnico o grupo de técnicos del IICA (consultado con otras organizaciones, si es del caso).

La Subdirección de Planificación y el Coordinador designarán el

personal técnico responsable de la elaboración de los documentos dentro de las siguientes alternativas:

1) un técnico especialista como responsable principal asesorado si es del caso por un técnico adicional, que se reunirán después de estudiar la situación actual en organismos de países a ser determinados. El lugar de reunión será la Subdirección de Planificación por un período a determinar, para la preparación del documento básico inicial para discusión.

2) un técnico como responsable principal asesorado por un grupo de especialistas de cada oficina regional o centro de apoyo del IICA que se reunirán después de estudiar, por aparte, la situación actual y preparará un documento preliminar que completará el responsable principal en la Dirección General.

3) un técnico del IICA como responsable principal asesorado por un grupo de especialistas de instituciones nacionales de varios países, reunidos bien sea en la Dirección General o en otro lugar adecuado, después de haber estudiado la situación actual.

En las alternativas enunciadas colaborará personal de la Subdirección de Planificación para logar que se alcance la uniformidad necesaria y se mantenga en lo posible el marco de referencia y los lineamientos ya enunciados.

Una vez elaborado el documento inicial, la Subdirección de Planificación lo distribuirá en consulta a personal del IICA, de organismos nacionales o instituciones internacionales. Se dará un plazo suficiente para recibir los comentarios al documento inicial. Los comentarios serán remitidos a cada técnico responsable para su estudio y eventual incorporación al

documento. A esos efectos podrá considerarse la posibilidad de una nueva visita del responsable a la Subdirección de Planificación.

En el transcurso del mes siguiente al envío de los comentarios mencionados, el responsable deberá remitir a la Subdirección de Planificación una versión del documento corregido. Este documento será estudiado por la Subdirección de Planificación, la que con las observaciones del caso lo elevará a consideración del Director General.

Setiembre, 1974

ANEXO Nº 5

PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE ACCION DEL IICA A NIVEL DE PAIS

INTRODUCCION

La Proyección Hemisférica tiene por finalidad que el IICA coopere de una forma más significativa en el esfuerzo de desarrollo agrícola de cada país.

Para alcanzar esta finalidad se presenta en este documento un procedimiento para formular el plan de acción del IICA a nivel de país.

El Plan de Acción del IICA a nivel país es el conjunto de proyectos y actividades (de los proyectos multinacionales) de cooperación técnica del IICA dirigidos al fortalecimiento de los organismos y subsistemas responsables de realizar proyectos agrícolas prioritarios con el fin de que estos organismos y subsistemas puedan alcanzar con efectividad y eficiencia los objetivos sectoriales que los proyectos persiguen.

El Plan que aquí se contempla es a mediano plazo. No se trata por consiguiente de un plan anual, ya que un período tan corto no permitiría el desarrollo de acciones de impacto en el fortalecimiento institucional.

El Comité Nacional de Programación tiene un papel importante en todo el proceso de la formulación del Plan de Acción y constituye la mejor garantía de la relevancia del Plan para el país.

En la formulación del Plan no debe olvidarse las actividades que otros organismos internacionales y gobiernos extranjeros realizan en el país, primero para concentrar esfuerzos y segundo para evitar duplicidades.

PRIMERA FASE

El propósito de esta primera fase es el de determinar los objetivos específicos que pueden ser objeto de la cooperación técnica del IICA.

Cuando exista el Comité Nacional de Programación, el proceso de identificación y selección de objetivos se lleva a cabo conjuntamente con dicho Comité, ajustándose en lo posible al procedimiento indicado en este documento.

Paso 1

El primer paso consiste en la identificación de los objetivos generales y, dentro de ellos, de los objetivos específicos de la política agrícola del país. Estos objetivos pueden ser expresados como objetivos instrumentales de objetivos más generales, o pueden estar implícitos en otras formas de implementación de esos objetivos generales (programas, proyectos, políticas específicas, etc.).

Esta identificación se realiza a través de:

a) Análisis de documentos

- Plan de desarrollo rural o agrícola
- Diagnóstico nacional en el que se basa el plan y los objetivos, o, en su defecto, documentos y estudios parciales.
- Diagnósticos realizados por organismos internacionales.

En el caso de que los objetivos no sean explícitos o para corroborar la identificación inicial, se consultará el plan de inversiones y presupuesto por organismos del sector agrícola que en sí revela la importancia relativa de los esfuerzos del gobierno en distintos objetivos que pueden postularse a priori (producción, redistribución ...).

Puede ser que los objetivos hayan sido formulados hace varios años y que estén sobrepasados por las acciones del gobierno (en base a la evaluación realizada por el propio gobierno), o por la presencia de nuevas situaciones coyunturales. En este caso debe hacerse un esfuerzo para determinar los objetivos actuales y operar en base a ellos.

Existen países donde los objetivos sectoriales se reemplazan por objetivos instrumentales y políticas operacionales (crédito, investigación ...). También acá será necesario identificar los objetivos que se entiende animan las políticas del país.

b) Entrevistas

Realización de entrevistas con funcionarios de las oficinas de planificación nacional y sectorial y eventualmente con otros funcionarios y expertos nacionales, así como con representantes de organismos internacionales que posean una visión adecuada de los objetivos y diagnóstico del sector. Se tratará de orientar estas entrevistas hacia la verificación de las conclusiones preliminares obtenidas a través del análisis de los documentos.

Paso 2

Análisis de los objetivos identificados en el Paso 1 a la luz del diagnóstico

Lo que se pretende con este análisis es determinar si los objetivos específicos se orientan a corregir las causas de los problemas fundamentales del desarrollo agrícola del país identificados en el diagnóstico que elabora el país, el IICA u otros organismos internacionales.

En caso de que se descubra algún área problema que queda sin ningún objetivo que la atienda, y que,por otra parte,las acciones que tenderían a resolverla sean compatibles con la misión del IICA,podrá abrir la posibilidad de un proyecto dentro del plan de acción. Este proyecto consistiría en analizar el problema y buscar formas alternativas de atenderlo, que estén de acuerdo con las condiciones concretas del país.

Paso 3

Aplicación de los criterios de compatibilización y de selección a los objetivos específicos identificados en el Paso 1 para determinar aquellos que podrían ser objeto de la atención del IICA.

Como resultado de la aplicación de los criterios de compatibilización se excluirán aquellos objetivos que no están dentro del campo propio de acción del IICA. Es decir aquellos objetivos que no sean compatibles con el incremento de la producción, de la productividad, del empleo rural y de la participación en el proceso productivo, tomados en conjunto y con énfasis en la consideración de los problemas humanos del sector.

Los criterios fundamentales de compatibilización se refieren a los objetivos y estrategia del Plan General del IICA y son los siguientes:

1. Que los objetivos específicos tengan que ver con el incremento de la producción y/o productividad.
2. Que los objetivos específicos se refieran al incremanto del empleo a través, por ejemplo, del desarrollo de tecnología cuya aplicación incremente la demanda de mano de obra.
3. Que los objetivos específicos se dirijan a conseguir una mayor participación de los agricultores en los recursos e ingresos del sector.

4. Que los objetivos específicos estén incluidos en las líneas de acción del IICA.

A los objetivos específicos que pasen los criterios anteriores se les aplicarán los prerrequisitos de selección siguientes:

A. Que el gobierno solicite o pueda aceptar que el IICA atienda el objetivo específico.

B. Que el IICA tenga posibilidad actual o potencial de cooperar en la atención del objetivo específico.

C. Que el objetivo específico responda a alguno de los problemas fundamentales identificados en el Paso 2.

D. Que a través del objetivo específico se atiendan los puntos de estrangulamiento más críticos del objetivo general respectivo.

E. Que la acción del IICA sobre el objetivo específico no duplique las actividades de otras agencias de cooperación externa. Cuando se considere importante la colaboración con agencias externas, la acción del IICA debe estar en línea con sus objetivos generales, debe ser trascendente y debe establecer claramente el mecanismo de coordinación y las responsabilidades.

F. Que el objetivo específico contemple el incremento sostenido de ingresos del pequeño y mediano agricultor.

SEGUNDA FASE

El propósito de esta segunda fase es (1) el señalamiento de los organismos que el IICA casi siempre considera prioritarios; (2) la identificación de los organismos y de los proyectos o áreas de acción y los organismos clave respectivos, que tienen que ver con los objetivos específicos. (Para claridad de exposición se hará referencia en adelante sólo a un objetivo específico).

Paso 1

El IICA considera prioritario el fortalecimiento de los organismos de planificación agrícola, de educación y de investigación cuando sus actividades estén relacionadas a los programas nacionales de desarrollo o problemas fundamentales del país.

Paso 2

Identificación de los organismos y sus proyectos o áreas de acción del país, relacionados con el objetivo específico seleccionado.

Se trata de identificar el conjunto de organismos y sus programas, proyectos, actividades, decisiones, etc. que se realizan (o realizarán) para alcanzar el objetivo específico.

Esta identificación se hará básicamente a través de la revisión de los programas anuales del plan nacional de desarrollo agrícola y de las leyes y reglamentos orgánicos del sector.

En caso de no existir un plan nacional de desarrollo agrícola, se deberá revisar el plan de inversiones y presupuesto por organismos del sector agrícola del año más reciente. Ayudaría mucho contar con proyecciones por lo menos para los años a que se refiere el Plan de Acción del IICA.

Paso 3.

Selección del (o los) organismo(s) clave entre los organismos, relacionados con el objetivo específico.

La selección se hará mediante la aplicación de los siguientes criterios:

1. Que el organismo sea legalmente responsable de la planificación y/o ejecución de programas, proyectos y actividades dirigidas a alcanzar el objetivo específico seleccionado.

2. Que el organismo tenga una posición de liderazgo formal o de hecho dentro del subsistema correspondiente.

3. Que el organismo disponga la mayor cantidad y calidad de recursos humanos y financieros asignados al objetivo específico seleccionado.

4. Que el producto institucional (real o potencial) del organismo esté íntimamente vinculado con la variable crítica que impide (o parece impedir) la obtención del objetivo específico seleccionado

5. Que el producto institucional del organismo esté ligado directamente a la obtención del producto sectorial.

TERCERA FASE

Formulación del proyecto inter-institucional del país relacionado con el objetivo específico.

Los programas, proyectos, áreas de acción del organismo clave y de los otros organismos que tienen que ver con el objetivo específico pueden adolecer de falta de claridad de objetivos; pueden no ser simultáneos en el tiempo y el espacio, cuando ello sea necesario; pueden carecer de metas y es posible que se haya dejado de atender algún medio (provisión de insumos tecnológicos cuando se trate de incrementar la producción agrícola, por ejemplo). Por otra parte pueden existir serias deficiencias en la ejecución por debilidad de alguno o algunos de los organismos que tienen que ver con el cumplimiento del objetivo.

Para superar esta situación es recomendable que el IICA ayude a elaborar junto con el organismo clave, un proyecto interinstitucional del país, que dé la coherencia necesaria a todas las acciones encaminadas a cumplir con el objetivo específico.

El proyecto inter-institucional del país podría cubrir los aspectos siguientes:

1. Definición del problema
2. Objetivos, recursos y metas
3. Medios para cumplir las metas
4. Zona geográfica en que habrá de ejecutarse
5. Beneficiarios
6. Ejecución del proyecto (participación de los distintos organismos y funciones y responsabilidades que tendrán los organismos; mecanismos de coordinación).
7. Beneficios económicos y sociales del proyecto
8. Duración del proyecto

El proyecto inter-institucional del país pasa así a ser la expresión escrita de las acciones y mecanismos para que un subsistema institucional (integrado por el organismo clave y los otros organismos) cumplan con el objetivo específico.

El proyecto inter-institucional del país no es necesario cuando (1) existen programas sectoriales que integran la acción de varios organismos y (2) cuando el objetivo seleccionado se implementa a través de un solo organismo.

CUARTA FASE

Formulación del Plan de acción del IICA en el país

El plan de acción se estructura en base a proyectos del IICA que tienen que ver con (a) los objetivos específicos seleccionados, y (b) la promoción de objetivos propios del IICA (véase primera fase, paso 2).

La acción del IICA consiste en el fortalecimiento de los subsistemas institucionales u organismos, según los casos, que tienen que ver con el logro de esos objetivos.

Los proyectos del IICA que tienen relación con los subsistemas institucionales consisten en cooperar con el gobierno en la elaboración del proyecto interinstitucional y posteriormente en su implementación a través do (1) el fortalecimiento en forma integral del organismo clave del subsistema institucional y, (2) la

creación o vigorización del subsistema como un todo a que da lugar el proyecto, lo que incluye, además, la adecuación y mejoramiento de determinados aspectos institucionales de los otros organismos involucrados parcialmente en el respectivo subsistema.

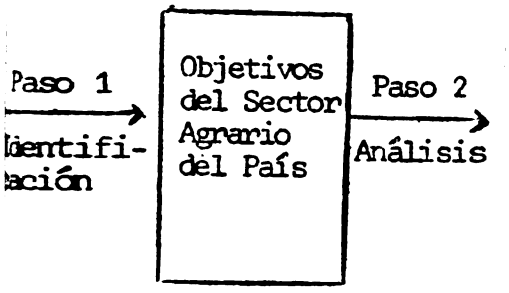
Los proyectos del IICA deben cubrir los aspectos siguientes:

1. Número y título del proyecto
2. Antecedentes
3. Objetivos y metas; relación con programas y líneas de acción del IICA.
4. Actividades previstas
5. Observaciones adicionales
6. Encargado del proyecto
7. Posibles etapas y duración de cada proyecto

El Plan de acción del país debe iniciarse con una parte de antecedentes en la cual se indiquen cada una de las fases o pasos seguidos en la selección de los proyectos del IICA o sea:

1. Objetivos generales del país
2. Objetivos específicos del país
3. Selección de objetivos específicos del país
4. Identificación de los organismos y sus proyectos o áreas de acción relacionadas con los objetivos específicos seleccionados.
5. Organismos claves relacionados
6. Proyectos interinstitucionales del país relacionados con los objetivos específicos.
7. Proyectos del IICA que configuran el PANP.

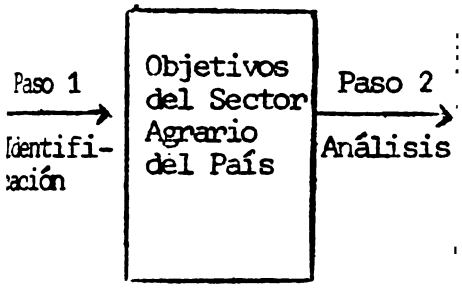
Setiembre, 1974



del desarrollo rural (investigación, educación ....).

Subsistema Institucional

Un subsistema es (1) el conjunto de organismos -incluyendo sus relaciones, interacciones, cuerpo legal y recursos que lo respaldan- que persigue uno o varios objetivos sectoriales específicos, o (2) la agrupación de organismos a nivel regional de un país que persiguen varios objetivos a la vez.



del desarrollo rural (investigación, educación ...).

Subsistema Institucional

Un subsistema es (1) el conjunto de organismos -incluyendo sus relaciones, interacciones, cuerpo legal y recursos que lo respaldan- que persigue uno o varios objetivos sectoriales específicos, o (2) la agrupación de organismos a nivel regional de un país que persiguen varios objetivos a la vez.

El sistema institucional es el con[illegible] institucionales, organismos y subsistemas, y sus relaciones e interacciones [illegible] un país para el logro de objetivos comunes [illegible] a [illegible] específicos.

Institución

Las instituciones representan las [illegible] que un [illegible] significa tomasocial [illegible] para la satisfacción de necesidades especiales [illegible] del desarrollo rural (producción, educación, [illegible] política [illegible]).

El sistema institucional responde [illegible] de su desarrollo [illegible] que [illegible]

Subsistema Institucional

componen: 2) se diferencian los [illegible] del sistema institucional y [illegible]

Un subsistema es (1) el conjunto de organismos -incluyendo sus relaciones, elementos de juicio para la selección de organismos prioritarios de diferentes interacciones, cuerpo legal y recursos que lo respaldan- que persigue uno o sistema que son sujeto de [illegible] del IICA y no [illegible] varios objetivos sectoriales específicos, o (2) la agrupación de organismos a Acción del IICA a nivel de cada país.

nivel regional de un país que persiguen varios objetivos a la vez.

Sistema Institucional Agrícola

[illegible]

Organismo

A los efectos del diagnóstico institucional del IICA, los organismos son agencias formales (públicas o privadas) que tienen funciones específicas, presupuesto, organización y personal, dentro del Sistema Institucional Agrícola (Plan General, pág. 7).

Desarrollo Institucional

Desarrollar el sistema institucional rural en un país implica para el IICA ayudar a capacitar a los organismos, subsistemas y al propio sistema para producir mayores y mejores servicios corrientes, influencia y reinversiones institucionales, en concordancia con las políticas, objetivos y necesidades del país.

- Servicios corrientes: son los resultados de investigación; egresados de escuelas técnicas o universitarias, información tecnológica, adquisición de productos, tierra distribuida, campesinos organizados. La prestación de servicios corrientes son los que justifican la existencia de una organización, un subsistema o del sistema institucional.

- Influencia: es el esfuerzo deliberado para cambiar las condiciones del medio con el fin de que los servicios (de innovación) pueden ser probados y aceptados por un alto porcentaje de la sociedad y el esfuerzo deliberado de desarrollar apoyo para el organismo.

- Reinversiones institucionales: el adiestramiento para el personal, reorganización interna y formulación de doctrina. Estos productos regresan a los organismos o al sistema para aumentar su capacidad de producir servicios e influencia.

B. Propósitos del diagnóstico institucional

El propósito del diagnóstico institucional es que el IICA disponga de elementos de juicio complementarios para:

1. Seleccionar componentes del sistema institucional y organismos con los que trabajaría el IICA y que permitan una más eficiente y eficaz programación, ejecución y evaluación de sus acciones.

2. Orientar el tipo de acciones que puedan resultar más efectivas para el mejoramiento de los subsistemas y organismos seleccionados.

3. Ajustar los programas y proyectos del IICA en marcha a las necesidades cambiantes de los países y a las políticas del Instituto.

4. Informar de manera periódica y actualizada sobre el sistema institucional agrícola y organismos que lo componen particularmente en relación a enfoques innovadores ajustados a las condiciones especiales de cada país.

D. Niveles de diagnóstico

Se consideran, provisionalmente, dos niveles para el diagnóstico. Ellos son:

- el nivel de sistema institucional
- el nivel de organismo

1. Diagnóstico a nivel del sistema institucional

a. Propósitos

Son propósitos del diagnóstico a nivel del sistema institucional (1) la identificación de deficiencias o "problemas" existentes, que pueden llegar a constituir objeto de la atención del IICA (2) el análisis de las funciones necesarias a ser cumplidas y los organismos encargados de cumplirlas.

Al nivel de sistema institucional se tratará de identificar, por ejemplo, si están elementos clave que componen el sistema (liderazgo, doctrina, programas, organización, recursos y conexiones) y los factores que en forma más notoria limitan su funcionamiento como un todo orgánico (falta de coherencia; falta de claridad de objetivos; distribución inadecuada de recursos; falta de coordinación; si los objetivos son realistas; si los medios son los mejores para lograr los objetivos y los medios son compatibles entre sí).

b. Medios

Para esos objetivos, se identifica el estado actual del sistema institucional del país y se compara con un patrón o perfil normativo de lo que se concibe debe ser un sistema institucional "adecuado". De la comparación entre el estado actual y el perfil normativo resaltan las deficiencias o "problemas" del sistema institucional.

Serían elementos importantes del patrón o modelo de un sistema institucional "adecuado" los siguientes:

- la existencia de liderazgo institucional con adecuada capacidad política, técnica y administrativa
- la existencia de objetivos sectoriales con prioridades definidas
- la existencia de programas sectoriales que implementen, al menos, los objetivos prioritarios
- la existencia de una organización sectorial que permita programar y ejecutar coordinadamente los programas
- la existencia de conexiones adecuadas con otros sistemas administrativos (planeación nacional, oficina de presupuesto ...)
- la existencia de la participación del campesino en el proceso de la fijación de los objetivos sectoriales

[illegible]

c. Análisis de la información

Dimensionar las variables propuestas para el diagnóstico a nivel de sistema institucional parece no requerir mucha elaboración y la mayoría de ellos pueden ser estudiados aplicando el método descriptivo y el análisis de contenido de documentos con algunos casos sobre utilizar algunas escalas arbitrarias construidas según alternativas.

A continuación se describe el procedimiento que podría utilizarse para diagnosticar el sistema institucional, aunque se reconoce que a nivel de sub-variables e indicadores podría ampliarse más. Sin embargo, para un diagnóstico rápido el patrón simplificado descrito aquí puede ser satisfactorio.

[illegible]

ALGUNOS INDICADORES PARA EL DIAGNOSTICO A NIVEL DE SISTEMA

Variables Sub-variables Indicadores	Existe si no	Estado de los indicadores								Descripción
		Forma		Tipo			Cubertura			
		Explí-cita	Implí-cita	Priorit.	Parte	No priorit.	Area	Rubro	Cliente	
Doctrina										
- Objetivos Sectoriales										
- Estrategia para alcanzar dichos objetivos										

	Estado de los indicadores									
	Existe		Forma		Dirigidos a objetivos prioritarios			Cubertura		Descripción
	si	no	Definidos	No definidos	Todos	Parte	Nada	Nacional	Reg. Local	
- Programas Sectoriales										

	Organismos que lo componen	Articulación con prog. Sectorial			Ejecución de prioridades		Descripción
		Buena	Regular	Mala	Coordin.	No Coordinado	
- Organización Sectorial							

	Estado de los indicadores						
	Existe		Basado en los prog. sector.			Instrumento de que dispone		Descripción
	si	no	En todos	Algo	Ninguno	Adecuado	Inadecuado	
- Conexiones con otros sistemas								

	Existe		Quiénes		Partic.Cliente		Como participan los clientes		Descripción
	si	no	Org.Cliente	Otros	pequeño prod.	grande	Directa	Indirec.	
- Participación									

2. Diagnóstico a nivel de organismo

Para una primera aproximación se requiere un conocimiento de los organismos que actúan en el sector, indicando primordialmente las funciones específicas que le han sido asignadas por las disposiciones legales, o que en la práctica vienen desempeñando, aún cuando oficialmente no le competan en forma directa. Se realizará un análisis comparativo que comprenda:

- Relación entre funciones y organismos
- Conexiones habilitadoras, funcionales y normativas entre organismos

D. Tipos de información necesaria

Evolución de la agricultura

Como marco de referencia es preciso caracterizar la situación socio-económica del país con énfasis en el sector agrícola. Para ello es preciso disponer de información relativa a los siguientes aspectos por un período preferentemente no inferior a 5 años que dé base no sólo para conocer su situación actual sino para prever sus tendencias.

- Producto Interno Bruto global y sectorial y su composición
- Población total y activa. Global y por sectores
- Ingreso rural y urbano y su distribución
- Volumen, valor y composición de las importaciones y exportaciones globales y sectoriales
- Area, producción y rendimiento de los principales rubros agropecuarios
- Valor y composición de la inversión total y sectorial
- Empleo
- Participación

A nivel del sistema institucional los tipos de información necesaria se refieren a:

- Objetivos de la política agropecuaria
- Recursos
- Organización del sector
- Programas
- Conexiones interinstitucionales

A nivel de organismos, se dará preferencia a la información referida a los organismos públicos. Los casos con países donde coexistan organismos federales y estaduales en una primera etapa el estudio se restringiría a aquellos de carácter federal.

En cada organización se estudiarán,

- Objetivos
- Recursos
- Programa
- Producto
- Coordinación y conexiones

E. Usos complementarios del diagnóstico institucional

Se considera que el diagnóstico institucional que se propone aquí, podría ser de utilidad complementaria en los siguientes aspectos:

- Permite a los técnicos del IICA un conocimiento directo de los sistemas y organismos agrícolas y de los planes de desarrollo
- Permite un conocimiento de personal nacional de varios organismos
- Permite al IICA servir como fuente de información sobre el sistema institucional y organismos agrícolas a organizaciones nacionales y de cooperación técnica y financiera

- Permitiría al IICA la eventual publicación de informes sobre la situación del sistema institucional y de los organismos agrícolas de América Latina, en forma consolidada
- Es un sistema que pueden adoptar las oficinas de programación sectorial de los países para "evaluar" (grosso modo) la eficiencia de operación del sistema y los organismos agrícolas y aumentar los elementos de juicio para asignación de recursos
- Da bases para evaluar el posible impacto de la acción del IICA sobre el sistema institucional o sus componentes específicos

G. Medios para obtención de la información

La clase de información requerida para la selección de componentes del sistema institucional está enmarcada dentro de restricciones de tiempo para las entrevistas, cuando ellas sean necesarias. Se cree que esto permite llegar a los organismos nacionales más fácilmente, y con la periodicidad necesaria.

La información puede ser obtenida por personal del IICA. Por ejemplo, los representantes en los países se beneficiarían grandemente al obtener personalmente la información, porque esto le permite un conocimiento del sistema institucional y de los organismos más importantes y de algunos de sus "problemas". Además, lo pone en contacto con personal de esos organismos con beneficio mutuo para los organismos y del IICA.

Otras personas pueden obtener la información:

- miembros de una oficina de planificación sectorial o nacional que se interesan por tener la "visión" del sistema institucional descrita en el contenido

- personal en adiestramiento en servicio (o por contrato): 1) técnicos de renombre, ya retirados, que tengan acceso a los organismos agrícolas o a los cuales se les ayuda a establecer contacto con informantes en los organismos del sector.

Setiembre de 1974