

Serie Ponencias, Resultados y  
Recomendaciones de Eventos Técnicos  
No. 304  
ISSN 0253-4746  
Documento PROPLAN 34

IICA-CIDIA

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

15 NOV 1984

IICA — CIDIA

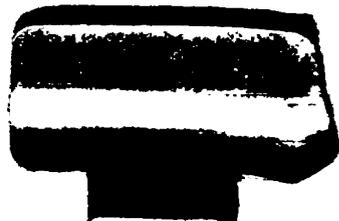
**PLANIFICACION Y ADMINISTRACION  
PARA EL DESARROLLO RURAL:  
LA CAPACITACION COMO ELEMENTO ESENCIAL  
DE LA COOPERACION TECNICA**

IICA  
PRRET-304



**IICA**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA



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

---



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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 34  
San José, Costa Rica. 1982



## INDICE

Página

PRESENTACION.....	i
INTRODUCCION.....	iii
I. ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	1
A. Naturaleza y fines del Instituto.....	1
B. Los Programas del IICA.....	3
C. Los Proyectos PROPLAN, su modo de operar, temática y enfoque...	5
II. LA CAPACITACION EN LA ESTRATEGIA DE ACCION DE PROPLAN.....	11
A. Características de la acción de PROPLAN.....	11
B. Fundamentos teóricos.....	13
C. Operacionalización de las categorías metodológicas: algunas de las experiencias de trabajo.....	15
III. CONCLUSIONES.....	33
BIBLIOGRAFIA.....	37

00002067

## PRESENTACION

Como institución de cooperación técnica que tiene una preocupación permanente por mejorar la calidad de su acción de apoyo a los países miembros, el IICA busca desarrollar lazos de cooperación con organismos que trabajan en campos similares. De acuerdo con las funciones establecidas por la Convención, el IICA: a) apoyará a sus Estados Miembros en el desarrollo de una capacidad permanente y autosostenida de los organismos nacionales responsables del desarrollo agrícola y bienestar rural; b) servirá de instrumento multinacional a los países miembros en aquellas áreas que requieran acción conjunta de éstos; y c) se constituirá en un foro e instrumento para el intercambio de ideas, experiencias y cooperación entre los países y organismos y entidades.

En ese sentido, se desarrollará el II Seminario de Intercambio sobre "Planificación y Administración para el Desarrollo Rural: la capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica", como una actividad del Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A), financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W. Kellogg. Dicho Seminario se efectuará en Santiago de los Caballeros, República Dominicana, del 7 al 10 de diciembre de 1982.

El propósito del Seminario es que las instituciones participantes analicen, discutan y confronten sus trabajos y resultados, así como los enfoques en que ellos se sustentan, con el objeto de enriquecer las diferentes perspectivas y aunar esfuerzos en su contribución a los procesos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Participarán en el encuentro la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas (FGV/EIAP) de Brasil; el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) de Nicaragua; el Instituto Superior Agropecuario (ISA) de República Dominicana; y el IICA a través del Proyecto Multinacional PROPLAN/A y de la Oficina en República Dominicana.

El presente documento es la ponencia presentada por IICA-PROPLAN/A en dicho Seminario de Intercambio. Fue preparado especialmente con ese fin por

Ricardo Cáceres, Fernando Del Risco y José Luis Parísí. Sobre esa elaboración, los autores discutieron su trabajo con P. Lizardo de las Casas, Gonzalo Estefanell y Enrique Monge, quienes enriquecieron la versión inicial.

## INTRODUCCION

El presente trabajo se refiere a la capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica, desde la perspectiva de la planificación y la administración para el desarrollo rural. En ese sentido, hace mención a aspectos institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, analiza sus Programas y trata el modo de operar, la temática y el enfoque de los Proyectos PROPLAN. Al enfocar la capacitación en la estrategia de acción de PROPLAN, da cuenta de las características básicas de dicha acción, reseña sus fundamentos teóricos y -a través de algunas experiencias de trabajo- muestra la operacionalización de las categorías metodológicas.

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

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

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

Por último, en el tercer Capítulo se retoma de modo explícito el tema de la capacitación; asimismo se plantea en forma muy resumida una conceptualización que se asume como producto de un trabajo que ha posibilitado redefinir

y enfatizar ciertos aspectos vinculados al aprendizaje en función de los procesos mismos de transformación de la realidad económico-social y política.

## I. ASPECTOS INSTITUCIONALES

### A. Naturaleza y fines del Instituto

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

el desarrollo agrícola y bienestar rural.

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

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

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

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

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

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

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

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



## II. LA CAPACITACION EN LA ESTRATEGIA DE ACCION DE PROPLAN

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

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

### A. Características de la acción de PROPLAN

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

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

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

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

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

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

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

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

## B. Fundamentos teóricos

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

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

### 1. La preeminencia del objeto de transformación

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

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

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

## 2. La unidad de decisión-acción

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

## 3. El sentido de totalidad

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

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

#### 4. La dimensión participativa

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

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

#### C. Operacionalización de las categorías metodológicas:

##### algunas de las experiencias de trabajo

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

## 1. El trabajo directo sobre el objeto de transformación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. La participación/reciprocidad en la realización del trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

\* Traducción de "Nominal Group Technic".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

permiten orientar las acciones de cooperación y generalizar sus productos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III. CONCLUSIONES

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

En esta última parte del documento se procura puntualizar el sentido y alcance de ese incremento de capacidad inherente a toda la acción de los proyectos PROPLAN, identificándolo como un proceso y un producto traducibles a la categoría de 'capacitación' pero que rebasa en cierto modo sus límites, en tanto no se restringe a la transmisión de conocimientos, destrezas y habilidades en un entorno académico o escolarizado. Así, el concepto de capacitación en la acción de PROPLAN se perfila como un proceso de investigación y desarrollo articulado a acciones de transformación de la realidad concreta, poniendo énfasis en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural.

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

- a. Incremento de capacidad institucional, a través de cambios en los mecanismos de dirección, mediante la adopción e institucionalización de nuevas metodologías y esquemas de operación, con el objeto de optimizar el desempeño del sector público y propiciar la eficiencia autosostenida en la solución de sus problemas;

- b. incremento de capacidad en relación al conocimiento, mediante la reformulación de enfoques teóricos y esquemas interpretativos referidos a la evolución de la problemática del sector agropecuario y a las alternativas de políticas más adecuadas para su desarrollo, así como a la disponibilidad y tratamiento de la información necesaria para la toma de decisiones;
- c. incremento de capacidad instrumental, mediante la generación y adaptación de instrumentos, métodos y procedimientos adecuados a las actividades que cumple el sistema de dirección en los distintos niveles de decisión, enriqueciendo al mismo tiempo el acervo de medios y útiles transferibles en materia de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural;
- d. incremento de capacidad en los recursos humanos, a través de la generación de equipos de trabajo con conocimientos, destrezas y habilidades orientados a la solución de los problemas y desarrollo de potencialidades, dentro de la peculiaridad que presenten las diferentes situaciones de los países de la región.

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

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

De ese modo el aprender a hacer y el aprender a aprender como postulados pedagógicos llevan a reflexionar acerca de los procesos relacionados con

lo que -en el contexto de este documento- se denominó "objeto de transformación". Se trata de procesos transformadores tanto del objeto como del sujeto, en los que la clave está precisamente en ese 'hacer', entendiéndolo por ello una dinámica que integra pensamiento y acción.

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

Por consiguiente, el aprendizaje en su sentido restringido al entorno académico, queda aquí resituado como un 'momento' o 'mediación' en el proceso transformador en el que se inscribe la cooperación técnica y que se genera como respuesta a tales necesidades socialmente definidas. La capacitación en el sentido mencionado es equivalente al proceso y al producto en términos de incremento de la capacidad institucional, desarrollo y adaptación de tecnología adecuada y el mejoramiento de los recursos humanos.

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



## BIBLIOGRAFIA

1. DE LAS CASAS, P. L. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema IB pp.9-15. San José, Costa Rica. 1981.
2. IICA. Nueva Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. San José, Costa Rica. 1980.
3. \_\_\_\_\_. Políticas Generales del IICA, Serie Documentos Oficiales No. 27. San José, Costa Rica. 1982.
4. \_\_\_\_\_. Plan de Mediano Plazo 1983-1987. Serie Documentos Oficiales No. 28. San José, Costa Rica. 1982.
5. IICA-PROPLAN. Planificación y administración para el desarrollo rural: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos No. 258. Documento PROPLAN 17. San José, Costa Rica. 1981.
6. \_\_\_\_\_. Fortalecimiento institucional en planificación y administración para el desarrollo rural: Memoria del Seminario IICA PROPLAN/USDA-DPMC. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos No. 257. San José, Costa Rica. 1981.
7. PARISI, J. L. La comunicación educativa en la cooperación técnica de los Proyectos PROPLAN. Documento Interno PROPLAN 78. Primera versión. San José, Costa Rica. 1982.
8. ROBERTS, P. y VALLEJO, C., Programa de Manejo de Proyectos. Guía para el Manejo de Proyectos. IICA. San José, Costa Rica. 1979.
9. \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_, Programa de Manejo de Proyectos. Fascículo No. 2: Resumen Operativo Gerencial. San José, Costa Rica. 1979.





