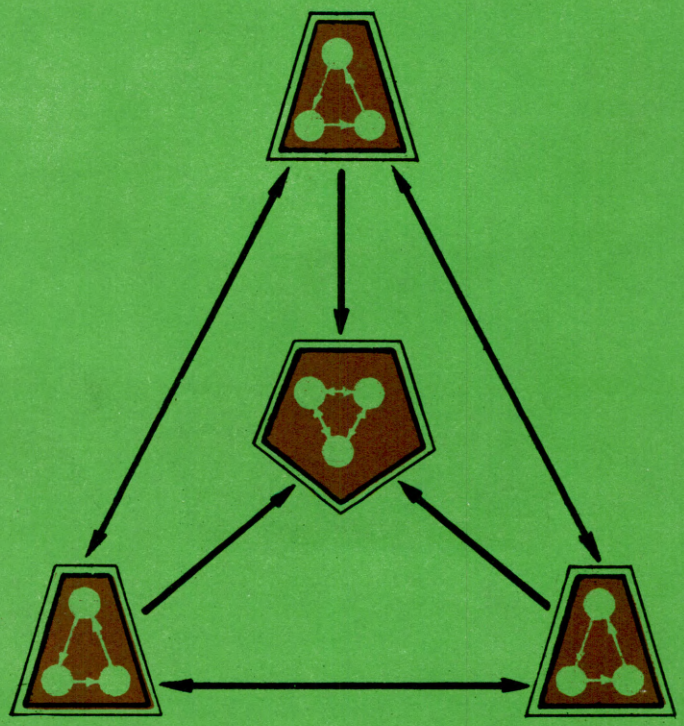
seminario regional

25 al 29 de marzo de 1974

Bogotá, Colombia



sobre la

coordinación de

extensión, investigación y crédito agrícola

SERIE:
INFORMES DE CONFERENCIAS,
CURSOS Y REUNIONES No. 38

seminario regional
sobre la coordinación de

EXTENSION, INVESTIGACION Y CREDITO AGRICOLA

25 al 29 de marzo de 1974
Bogotá, Colombia

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícola de la OEA
Representación en Colombia Zona Andina
Bogotá, Colombia

SEMINARIO REGIONAL SOBRE LA COORDINACION DE EXTENSION, INVESTIGACION Y CREDITO AGRICOLA

Bolivia
Colombia
Ecuador
Perú
Venezuela

25 al 29 de marzo, 1974
Bogotá, Colombia

INTRODUCCION

Los Servicios de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola fueron organizados para participar en la búsqueda de soluciones a la problemática del desarrollo del sector agropecuario, teniendo como objetivo ulterior el mejorar el nivel de vida del hombre que trabaja en el campo.

Sin embargo, debido a causas de tipo orgánico, estructural y administrativo, estas organizaciones tradicionalmente operan en forma aislada e individual, lo que va en detrimento tanto de ellas como del agricultor.

La no coordinación de estos tres servicios disminuye su efectividad y se traduce, además, en baja eficiencia de la utilización de recursos económicos, técnicos y materiales, impidiendo que el agricultor y muy especialmente el campesino marginado, se beneficie con la cobertura de servicios que presentan estos organismos.

Es una gran responsabilidad, en el momento presente, hacer uso de todos los medios de tipo administrativo y de gestión institucional para afianzar las relaciones existentes entre los Servicios de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola, a fin de aunar esfuerzos y seguir con más vigor la línea de cooperación permanente iniciada a través del diálogo. Las frustraciones sufridas en los múltiples intentos de lograr una coordinación dinámica y funcional a nivel de ejecución, las crecientes presiones de los hombres de campo por lograr una mejoría en la efectividad de los servicios técnicos, así como las tensiones sociales que de ellas se derivan, hacen imperativo realizar mayores esfuerzos para organizar y realizar una articulación y coordinación sostenida entre los mismos, puesto que las funciones que cumplen tienen mucho en común y sus actividades se complementan en estrecha interdependencia.

Para ello, debemos valernos de los recursos que nos dan la técnica y la ciencia de la gestión institucional, partiendo de la reformulación de planes y programas para encauzarlos hacia líneas más acordes con la realidad social, política y económica de cada país; creando las condiciones favorables para lograr que los profesionales que trabajan en los Servicios de Extensión, Investigación y Crédito realicen un esfuerzo realmente vinculante de coordinación.

CONTENIDO

CONTENIDO

El presupuesto por programas como instrumento para el logro de la coordinación interinstitucional.
Dr. Eduardo López

La gestión de personal en el logro de la coordinación interinstitucional.
Dr. Robert Bruce

Los elementos de la comunicación interinstitucional como medio para el logro de la coordinación.
Ing. Carlos J. Molestina

Aspecto de la primera sesión del Seminario. Se observan, a la izquierda, el doctor Luis A. Mendoza, Director y Conferenciante; el doctor Jaime Franco, Presidente de la primera conferencia; y, el doctor Francisco Pereira, Secretario, en esta oportunidad.

Otro aspecto del Seminario, durante una de las conferencias. Se observan algunos de los participantes y conferenciantes, entre los que se destacan los doctores Robert L. Bruce, de la Universidad de Cornell y Saul Katz, de la Universidad de Pitssburgo.

PARTE I

INFORMACION GENERAL

DIRECTORIO

ORGANIZACION DEL SEMINARIO

Organización y Dirección:

Dr. Luis Antonio Mendoza Morato
Especialista en Administración
Institucional del IICA-Zona Andina

Coordinación y Colaborador:

Ing. Mauro Villavisencio
Representante del IICA en
Colombia

Apoyo Logístico

Jefe Secretaría de la Memoria:

Sta. Edith Torres T.
Secretaria Ejecutiva, Asistente
Representación en Colombia IICA

Administración de aspectos financieros; trasporte y servicios anexos:

Sr. Eduardo Fonseca
Principal en Administración
IICA-CIRA

Sr. Saul Rodríguez
Oficinista
IICA-CIRA

Difusión y comunicados:

Sr. Salomón Camargo
Adjunto en Publicaciones
IICA-CIRA

Grabación y amplificación:

Edgar Rodríguez
Mensajero
IICA-CIRA-PNCA

EXPOSITORES

Luis Antonio Mendoza
Especialista en Administración
IICA - Zona Andina
Apartado 11185
Lima, Perú

Luis Jorge Paz
Director General
Oficina Sectorial de Planificación Agraria
Ministerio de Agricultura - Cahuide 805
Lima, Perú

Saul M. Katz
Profesor Universidad de Pittsburgh
Pittsburgh, Pa., USA 15217

Ernani Fiori
Planificador Agrícola
Instituto Interamericano de Ciencias
Agrícolas (IICA)
Apartado 10281
San José, Costa Rica

Eduardo López
Asesor Privado
Calle 104 No.32-21
Bogotá, Colombia

Robert L. Bruce
Professor of Extension Education
Cornell University
Ithaca, N.Y. 14850 USA

Carlos J. Molestina Escudero
Jefe División Información Pública
Instituto Interamericano de Ciencias
Agrícolas (IICA)
Apartado 10281
San José, Costa Rica

LISTA DE PARTICIPANTES

PARTICIPANTES

BOLIVIA:

Monroy Viscarra, Jaime
Gerente de Créditos - Banco Agrícola
Edificio "Cadeja" - Av. Mariscal Santa Cruz
Casilla 1179
La Paz

Pereira Irahola, Francisco
Jefe Departamento de Extensión Agrícola
Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
Avenida Camacho
La Paz

Riera, Simón
Jefe División de Investigaciones Agropecuarias
Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
Casilla No.3585
La Paz

COLOMBIA:

Arzayús Barona, Alberto
Jefe Crédito
Federación Nacional de Cafeteros
Avda. Jiménez No. 7-65
Bogotá

Cassalett Dávila, Clímaco
Subgerente de Investigación
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Calle 37 No. 8-43, Piso 8o.
Bogotá

Espinal, Carlos Federico
Jefe División de Integración Rural
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32, Of. 710
Bogotá

Franco Mendoza, Josué
Subgerente Desarrollo Rural
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Calle 37 No. 8-47, Piso 8o.
Bogotá

Gamboa, Jorge
División Programación y Crédito
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32 Of. 503
Bogotá

Hernández Cárdenas, Miguel
Subgerente de Fomento
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32
Bogotá

Rincón, Jorge
Director Encargado
Departamento Crédito Agrícola
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32, Of. 713
Bogotá

Vélez Hernández, Jaime
Subgerente de Crédito
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Apartado Aéreo 14108
Bogotá

Villa Palacio, Humberto
Asistente - Subgerente de Crédito
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32, Of. 713
Bogotá

ECUADOR:

Larenas Dávila, Luis
Director Crédito de Capacitación
Banco Nacional de Fomento
Apartado 685
Quito

PERU:

Díaz Zevallos, Pompeyo
Director Promoción Empresarial y Crédito
Ministerio de Agricultura
Edificio del Ministerio de Trabajo, Piso 10
Avenida Salaverry
Lima

Pinto, Luis
Subgerente General de Crédito
Banco de Fomento Agropecuario
Carabaya 546
Lima

Quevedo Iturri, Félix
Encargado Dirección General
Investigación Agraria
Ministerio de Agricultura
Estación Experimental Agrícola "La Molina"
Apartado 2791
Lima

VENEZUELA:

Fontana Nieves, Elbano
Director de Investigación
Ministerio de Agricultura y Cría
Torre Norte, Piso 13 C.S.B.
Caracas

Fuentes Marins, César
Asesor en la Dirección de Extensión
Ministerio de Agricultura y Cría
Torre Norte, Piso 13, Centro Simón Bolívar
Caracas

OBSERVADORES

César Cardona Mejía
Director División de Investigación Agrícola
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Apartado Aéreo 151123
Bogotá D.E., Colombia

Jaime Estupiñán Arias
Subgerente Producción Pecuaria
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Apartado Aéreo 7984
Bogotá D.E., Colombia

José Ricaurte García B.
Director División Sociología Rural
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Tibaitatá
Apartado Aéreo 7984
Bogotá D.E., Colombia

Alejandro Hugo Manzano
Director División Desarrollo Rural
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Apartado Aéreo 151123 Eldorado
Bogotá D.E., Colombia

Ottomario Marín R.
Director División Investigación Pecuaria
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Calle 37 No. 8-43, Piso 8o.
Bogotá D.E., Colombia

Héctor Restrepo V.
Miembro Junta Directiva
Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativismo
Avenida Caracas No. 37-47
Bogotá D.E., Colombia

Juan José Salazar C.
Subdirector Técnico Programa Ganadero
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
Calle 15 No. 8-32, Piso 7o.
Bogotá D.E., Colombia

Mario Valderrama
Director División Economía
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Apartado Aéreo 7984
Bogotá D.E., Colombia

PROGRAMA

PROGRAMA

Lunes 25

Mañana:

9:00 - 10:00	Inauguración	
10:00 - 10:30	Café	
10:30 - 11:30	Conferencia:	Marco de referencia teórico del desarrollo socio-económico y la importancia de la acción coordinada de los Servicios de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. Dr. Luis Antonio Mendoza M.
11:30 - 12:30	Preguntas y discusión.	

Tarde:

15:00 - 16:30	Conferencia:	Las relaciones de extensión, investigación y crédito con el mercadeo. Dr. Luis Paz
16:30 - 17:00	Café	
17:00 - 18:00	Trabajo de grupos	
18:00 - 19:00	Conclusiones y recomendaciones	
- 20:00	Cena ofrecida por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.	

Martes 26

Mañana:

9:00 - 10:00	Conferencia:	Los aspectos orgánicos y de gestión como elementos para el logro de la coordinación interinstitucional Ing. Ernani Fiori
10:00 - 10:30	Preguntas y discusión.	
10:30 - 11:00	Café	
11:00 - 12:00	Trabajo de grupos	
12:00 - 13:00	Conclusiones y recomendaciones	

Tarde :

15:00 - 16:00	Conferencia:	La planificación de programas como medio en el logro de la coordinación entre Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. Dr. Saul Katz
16:00 - 16:30	Preguntas y discusión	
16:30 - 17:00	Café	
17:00 - 18:00	Trabajo de grupos	
18:00 - 19:00	Conclusiones y recomendaciones	

Miércoles 27

Mañana :

9:00 - 10:00	Conferencia:	El presupuesto por programas como instrumento para el logro de la coordinación interinstitucional. Dr. Eduardo López
10:00 - 10:30	Preguntas y discusión	
10:30 - 11:00	Café	
11:00 - 12:00	Trabajo de grupos	
12:00 - 13:00	Conclusiones y recomendaciones	

Tarde :

	Visita al Centro de Investigación de Tibaitatá, y almuerzo ofrecido por la Dirección del Centro.
18:00 - 21:00	Exposición de los participantes sobre los problemas de Fondo, existentes entre los tres Servicios, enfatizando los aspectos Institucionales y operativos, a la luz de la experiencia de cada país.

Jueves 28

Mañana :

9:00 - 10:00	Conferencia:	La gestión de personal en el logro de la coordinación interinstitucional. Dr. Robert Bruce
10:00 - 10:30	Preguntas y discusión	
10:30 - 11:00	Café	
11:00 - 12:00	Trabajo de grupos	
12:00 - 13:00	Conclusiones y recomendaciones	

Tarde:

15:00 - 16:00	Conferencia:	Los elementos de la comunicación interinstitucional como medio para el logro de la coordinación. Ing. Carlos J. Molestina
16:00 - 16:30	Preguntas y discusión	
16:30 - 17:00	Café	
17:00 - 18:00	Trabajo de grupos	
18:00 - 19:00	Conclusiones y recomendaciones	
19:00	Análisis y redacción final de las conclusiones y recomendaciones.	

Viernes 29

Mañana:

9:00 - 10:00	Reunión Plenaria:	Discusión de las conclusiones y recomendaciones tomadas durante la semana.
10:00 - 10:30	Café	
10:30 - 12:00	Continuación de la reunión	

Tarde:

	Visita a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
19:00 - 20:00	Clausura
20:00 - 22:00	Cena ofrecida por el IICA

PARTE II

DISCURSOS DE INAUGURACION

PALABRAS DEL DOCTOR MAURO VILLAVISENCIO, REPRESENTANTE DEL IICA EN COLOMBIA

Es para mi particularmente grato darles la bienvenida en este acto inaugural del Seminario sobre Extensión, Investigación y Crédito en nuestras instalaciones del IICA-CIRA en nombre del Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, doctor José Emilio Araújo, del Director Regional para la Zona Andina del IICA, doctor Francisco Morillo.

La actividad que hoy día iniciamos tiene raíces sumamente lejanas en 1942, cuando se creó el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas ejerciendo su primera función, íntimamente vinculada con la investigación y el traslado de conocimientos al campesino, es decir, con la extensión agrícola y posteriormente en la década de los cincuenta, hacia el año de 1955 a través del Proyecto 201 de la OEA en que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas se encargó de la administración de un Proyecto dedicado exclusivamente al crédito agropecuario.

Es así, como desde esas épocas existe inquietud en el Instituto por trabajar en esas tres instituciones que son básicas para el desarrollo agropecuario de nuestros países.

Posteriormente, en la década de los sesenta, todas estas instituciones se exaltan en la reunión de los veintiún países, cuando consideran en el año sesenta la problemática referente al desarrollo económico de Latinoamérica, y en la Reunión de Presidentes de Punta del Este en el año 1961, cuando se conocen las famosas resoluciones sobre Reforma Agraria y Desarrollo Agrario en Latinoamérica. En esta década se ejecutan una serie de actividades y de realizaciones en nuestros países relacionadas directamente con estas tres instituciones que se erigen como sólidos pilares para el desarrollo agropecuario. Llegados a la década presente necesitamos meditar sobre todas estas realizaciones y analizarlas profundamente para proyectarnos hacia el futuro. Esta proyección solamente puede ser lograda en certámenes como el presente, cuando se reunen los más altos representantes de los países de la Zona Andina de estas tres instituciones, para hacer conocer no solamente sus conocimientos teóricos sino también aquello que es fundamental: las experiencias que se viven diariamente en las cuales se detectan los verdaderos problemas, se perciben las inquietudes de quienes reciben estos beneficios y se plantean los interrogantes, por resolver; La presente reunión tiene ese sentido, el de recoger todos estos conocimientos teóricos enfrentados con la realidad, con esa realidad que hace visualizar los problemas que tenemos que resolver para poder dar un mejor servicio a sus usuarios dentro de las nuevas realidades que se presentan en el futuro.

Desde los lejanos tiempos que hemos mencionado, en que se comenzó a pensar en forma ordenada sobre estas tres instituciones, ha habido cambios sustantivos:

El crédito comenzó concebido con criterio estrictamente comercial; hoy día, en nuestros países se desarrollan formas de crédito promocionales, formas de crédito supervisado y otras formas de crédito que están en gestación, representando una gran distancia conceptual y práctica, de la cual surgen nuevos problemas que hay que afrontar en las acciones futuras;

En lo referente al trabajo de traslado de conocimientos a los campesinos, la extensión agrícola comienza como un servicio al productor individual, como un servicio inicial dirigido exclusivamente a la familia campesina, y trascurrido el tiempo, se llega al momento actual, en que contemplamos una trasformación de diversas magnitudes en la estructura del sector agrario en la que se dan nuevas figuras de trabajo que benefician a los campesinos, como resultado de la búsqueda de respuesta al problema de la justicia social en el campo, surgiendo vigorosamente en nuestros países la presencia de las empresas asociativas campesinas, en sus diversas modalidades, significando estos hechos el tener que replantear la problemática de la extensión agrícola, de la participación campesina y de la educación campesina; y,

La investigación, como consecuencia de lo señalado, sale de su campo estrictamente físico-biológico, al recibir numerosas preguntas e inquietudes de orden económico y social que tiene que plasmar en formas concretas para poderles ir dando respuesta ordenada y rápidamente. Este es el papel nuevo, el papel vigoroso que toma la investigación en nuestros países.

Ante tal realidad y ante tales planteamientos, es indudable que la labor que ustedes desarrollen y las conclusiones y recomendaciones a que ustedes arriben han de constituirse en base fundamental para la adecuada coordinación de acciones futuras de estas tres instituciones.

Quisiera ahora mencionarles que concluyendo esta reunión inaugural comenzaremos después de un corto intermedio la primera sesión de trabajo en el salón de reuniones de nuestras instalaciones situadas en la planta alta del edificio, bajo la asesoría del doctor Luis Mendoza, responsable y organizador de esta actividad.

No quisiera terminar estas palabras sin agradecer al Gobierno de Colombia por la acogida que ha dado a esta actividad, al brindarnos su hermoso país para realizarlo, al Señor Ministro de Agricultura, en su representante doctor Esteban Rico, por el apoyo que nos ha brindado y en forma muy especial quisiera mencionar nuestro agradecimiento, por la magnifica colaboración y auspicio que nos han proporcionado, el doctor Vicente Dávila, Gerente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el doctor Rafael Mariño, Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario.

Al terminar mis palabras quisiera invitar al doctor Esteban Rico, representante del señor Ministro de Agricultura a que declare inaugurado este certamen.

PALABRAS DEL DOCTOR ESTEBAN RICO MEJIA, REPRESENTANTE AL SEMINARIO DEL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA

Para mí es un poco difícil representar al Ministro en este momento, sorpresivamente, ya que por motivos insalvables no pudo asistir él a esta reunión, pero también muy complaciente, porque he trabajado mucho tiempo en el campo de ustedes en épocas pretéritas y llevo muy dentro la problemática de la Investigación, la Extensión y la Asistencia Técnica. Lamento que la circunstancia imprevista no me permita hablar con la propiedad que pudiera hacerlo otra persona preparada o que estuviera debidamente advertida, pero eso no obsta para que yo diga a ustedes muy sinceramente cuál es más o menos el cuadro, el esquema que ustedes van a encontrar en Colombia, un país que como los de ustedes lleva muchos años, más de veinte quizá, estudiando el por que la tecnología muchas veces de muy buen nivel como la que verán ustedes en el ICA nuestro, no llega con la precisión y rapidez con que quisiéramos al nivel de los pequeños agricultores y campesinos y por que esa tecnología si llega a veces con más prisa de la que esperamos a nivel de los agricultores empresariales. Nosotros hemos hecho muchos esfuerzos en este campo, hemos tratado de nivelar esos dos países que en la realidad existen, esas dos actividades; ese país de pequeños agricultores de pocos recursos, a veces sin tierra, sin obras de infraestructura de ninguna clase, sin educación, con crédito muy limitado en oportunidades y el de esos otros agricultores empresariales que todo lo tienen: organización, mercadeo, crédito suficiente, educación, asistencia técnica. Cada día resaltan más las diferencias entre los métodos, los procedimientos y los resultados que se aplican a uno y otro sector o se obtienen en su área. El sector empresarial, al que nos referimos cuando hablamos de revolución verde, rápidamente absorbe esas místicas, esas tecnologías, esos sistemas, esos procedimientos, se coloca a la par y permite a países como el nuestro exportar arroz, algodón, azúcar, porque podemos competir en los mercados con países de avanzada en estos aspectos. A tiempo con eso nuestros campesinos, nuestros agricultores pequeños están a la zaga o se comparan con los más atrasados del mundo en su desarrollo. Nosotros hemos pensado que el asunto no es sólo un problema de trasferencia de tecnología; al sector empresarial le hemos pedio que absorba esa tecnología y que pague la trasferencia de ella y le hemos diseñado un sistema de asistencia técnica del que nos mostramos orgullosos; ustedes dirán si se justifica o no ese sistema de asistencia para ese tipo de agricultura. En este momento no hay ningún subsidio del Estado para la asistencia técnica a los agricultores comerciales. Todo lo contrario, en la nueva ley de fomento especialmente a base de crédito, la Ley 5a., hay un artículo donde los agricultores empresariales ayudan con un punto, uno por ciento de sus créditos, a los agricultores pequeños para que se cree un fondo de trasferencia de tecnología a esos pequeños agricultores. Decimos nosotros que nuestro problema no es la trasferencia de tecnología solamente sino el desarrollo de esos pequeños agricultores: cómo vamos a lograr ese desarrollo? no solamente trasfiriendo tecnología. Nuestros programas ya ni siquiera son de extensión, ni de extensión agrícola como antes, pues pasamos rápidamente a la extensión rural y hoy vemos que no es suficiente la extensión; hablamos

ahora de desarrollo rural dentro de cuyo ámbito hay cuatro programas muy importantes: un programa agrícola, un programa pecuario; un programa de mejoramiento familiar y un programa de juventudes. Dentro de estos cuatro programas hay zonas muy difíciles, casi tabúes; en el programa agrícola está el problema de tenencia de tierra, reforma agraria, y ustedes saben como es de difícil el tratamiento de esos asuntos en nuestros países. Esa incógnita no solamente afecta a los pequeños agricultores sino a los pequeños ganaderos. En el programa de mejoramiento familiar hay interrogantes muy grandes; ese de la planificación familiar es un tabú en algunos de nuestros países y en el nuestro también; sin embargo ya vamos saliendo adelante en ese campo. Yo creo que ustedes van a tener una buena oportunidad para ayudarnos a nosotros porque, no lo negamos, estamos muy atrasados en el sector de la agricultura tradicional. La Caja de Crédito Agrario es la que atiende el crédito de ese sector. Hemos llegado a la conclusión que sin crédito es muy difícil, casi imposible, atacar un programa de desarrollo o un programa de producción y productividad en el campo empresarial; por eso es por lo que hemos ligado el crédito a la asistencia técnica o a la extensión, si ustedes lo quieren llamar así. Hemos querido que sea el asistente técnico o el auxiliar del agricultor quien hace sus programas de producción y quien controla en cierto modo la inversión de su crédito. Tenemos todavía dudas de si sea conveniente eso pues apenas lo estamos implantando obligatoriamente ahora.

Hemos visto durante tres o cuatro años en los que funcionó el Fondo Financiero Agrario que el asistente técnico en cierto modo estaba un poco maniatado frente a un empresario que hacía o no hacía, cumplía o no cumplía las recomendaciones técnicas que se le daban porque estaba liberado del asistente técnico en el campo del crédito o en el del mercadeo. Nosotros hemos pensado que tal vez conviene que el asistente técnico tenga más fuerza, más autoridad, y por eso las aplicaciones de crédito, los instalamentos, no les son dados al empresario sino cuando su asistente técnico estipula que se han cumplido las recomendaciones hechas por él. Nosotros pensamos que estamos ya maduros para la aplicación de un sistema como éste, pensamos que ya es conveniente que el agricultor o el ganadero apliquen las recomendaciones del asistente técnico y vamos a ensayar dándole a ese asistente técnico un poco más de autoridad o mucha autoridad, diría yo. En ese campo es fácil trabajar pues en cierto modo es un campo económico, comercial, en donde trata de mejorar los sistemas físicos, económicos, en una explotación comercial; se visitan explotaciones, se dejan recomendaciones para que el agricultor, el dueño , el empresario o su representante las cumplan. No hay necesidad de conocer mucho de comunicación de masas, basta con saber escribir una prescripción y tenemos que los mejores asistentes técnicos nuestros no son necesariamente los más capaces en el campo de transferencia de conocimientos, en el campo de comunicación. Cuando vamos al terreno de pequeños agricultores sí necesitamos un tipo especial de profesional que se sepa comunicar con los agricultores y con los campesinos porque ya no es sólo un problema económico

más que todo es un problema social el que va a tratar. No se va a entender con las explotaciones ni con los animales del agricultor; se va a entender con los dueños de esas explotaciones y no lo va a poder hacer uno a uno, como lo hace el otro en el campo empresarial, explotación por explotación. Se va a tener que reunir con grupos de agricultores y va a tener que utilizar diversos procedimientos para cada caso; no son los sistemas de comunicación de los Estados Unidos, o de Perú, o de Chile, o de Cuba, o de Panamá, o de Venezuela, o de Brasil los que él va a poder utilizar aquí; no, él va a tener que hablar el lenguaje que hablan nuestros campesinos o los campesinos de ustedes y va a tener que llegar a ellos y entenderse con ellos, y no solamente va a tratar un problema técnico sino que va a tener que hablar de crédito, de vías, de familia, de salud y de educación.

Yo tengo fe en que cada día vamos nosotros avanzando en ese terreno y no nos hemos quedado atrás; afortunadamente hemos tenido el valor de dar virajes muy grandes en estos campos. Tal vez se nos califique a los colombianos de muy avanzados cuando se nos compare con determinados países o de muy atrasados cuando se nos compare con otros. Ustedes nos van a ayudar mucho a calificar o a determinar el punto donde nos encontramos. Quizá en reforma agraria seamos muy atrasados para algunos; quizá no seamos muy avanzados para otros en organización familiar, en mejoramiento familiar, en crédito, en asistencia técnica; en todos esos campos tenemos mucho que aprender unos de otros y a eso creo que hemos venido. Yo no voy a demorarlos más a ustedes con disquisiciones deshilvanadas sobre un tema que he tratado, vuelvo y reitero, no porque lo domine sino porque lo aprecio sobremanera. Y les ruego me dispensen el que llevado de ese afecto por esos temas me haya atrevido a presentar algunas incógnitas, algunos interrogantes para que ustedes discurran sobre ellos. Ustedes mejor que yo conocen ese terreno y van a podernos dar normas a nosotros para actuar en el futuro.

Deseo que sean muy fructíferas sus tareas, que sean inspiradas, estoy seguro de ello, por el deseo de acertar y por la buena fé que a ustedes como profesionales de estas disciplinas los asiste. Se que van a ser muy valiosas para nosotros las recomendaciones de ustedes y les doy la seguridad de que el Ministerio de Agricultura, tan modestamente representado por mí en este momento, las va a considerar y estudiar y a poner en práctica, si fuere el caso, con el mayor interés. Les deseo que los breves días de su estadía entre nosotros sean muy placenteros y les ruego el favor de tenerme a sus órdenes en el Ministerio en todo momento.

PARTE III

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

Introducción

A pesar de que el Seminario se convocó para analizar los problemas de la coordinación de la Investigación, la Extensión y el Crédito, se reconoce que las acciones correspondientes se verían muy limitadas, a menos que se incluya la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra, la participación campesina y el mercadeo agrícola, así como el sistema educacional formal.

Se significa con ello que la coordinación de los tres servicios apenas constituye una parte de la necesaria coordinación que debe incluir las demás agencias involucradas en obtener el desarrollo socioeconómico del sector agropecuario.

RECOMENDACIONES

1. Las condiciones históricas de dependencia existentes en los países, han determinado situaciones estructurales que son la causa, no sólo de una injusta distribución de la tierra y del ingreso en el medio rural, sino también de la existencia de esquemas institucionales de muy relativa operatividad para lograr un desarrollo rural sostenido.

2. La coordinación no sustituye el problema político de definición de los objetivos básicos o fundamentales de la política agraria de un país. Sin embargo, la acción de coordinación organizada que cuente con la participación de los productores agropecuarios, podrá ayudar a clarificar o determinar los problemas y a tomar decisiones sobre política nacional.

3. Dadas las circunstancias favorables en los precios y en la demanda de productos agrícolas, los instrumentos institucionales del sector deben orientar sus esfuerzos para aumentar la producción agrícola donde es más rentable, involucrando a los pequeños agricultores y campesinos.

4. Para que la acción de coordinación de las instituciones de investigación, extensión y crédito sea eficiente y efectiva en el desarrollo rural, deben considerarse como condición previa, los siguientes aspectos: la política de tenencia y dominio de la tierra; la estructura de la producción en concordancia con las necesidades nacionales; la participación campesina, el sistema de distribución de insumos; política de precios y mercadeo de productos agropecuarios.

5. La formulación de una clara política agraria, hoy difusa en la mayoría de los países de la subregión, es base fundamental de un esquema que permitiría el mejoramiento integral del campesino y de las instituciones que nos ocupan, y facilite la coordinación entre las mismas.

6. La coordinación intrainstitucional se puede lograr si se concilian las expectativas institucionales, las expectativas de los funcionarios y las expectativas a nivel de agricultores y campesinos.

7. Es conveniente y necesaria la participación de las organizaciones de base campesina del país para poder llegar a determinar una política agrícola nacional que responda a las necesidades reales del agricultor y su familia.

8. Para que la coordinación interinstitucional sea efectiva, es necesario que los agricultores y campesinos tengan real participación en las decisiones institucionales. Con este propósito es importante reconocer, o promover, los mecanismos de comunicación tanto entre los agricultores y campesinos como de estos con los organismos del sector agropecuario.

9. Para el logro de la coordinación es necesario que:

a. Al formular estrategias, instrumentos y procedimientos correctivos, se debe tener en cuenta la capacidad de las instituciones para asimilar estos aspectos.

b. Determinar los factores de la administración que aparecen como estratégicos respecto a las deficiencias encontradas y cuáles de ellas son más susceptibles de corregir a corto plazo.

c. Determinar un organismo clave capaz de dinamizar la puesta en práctica de los instrumentos y procedimientos para logro de la acción coordinada.

d. Identificar el nivel más apto de las instituciones por coordinar, para asimilar un proceso o sistema administrativo más efectivo. Al parecer, este nivel podrá ser en muchos países, el operativo o de ejecución, en el que sería importante que intervinieran los agricultores y campesinos.

e. Identificar las estructuras formales de coordinación interinstitucional.

f. Institucionalizar las estrategias correctivas, así como motivar y promover la participación del personal que de alguna manera tenga que ver con esta acción.

10. Por lo expresado en el punto anterior, se recomienda efectuar una programación con participación de las diferentes entidades involucradas en el proyecto o programa y el establecimiento de un calendario de las actividades por desarrollar por cada entidad.

La coordinación demanda que cada participante al actuar modifique sus acciones para sincronizarlas con las acciones de los otros. Esto implica:

a. La identificación de las áreas más problemáticas.

b. Que se identifique el grado de coordinación necesario en cada caso.

c. Que se desarrollen apropiadas políticas orgánicas y cursos de acción, así como las acciones específicas requeridas por cada participante.

d. Que el plan de acción final sea ratificado por cada participante

e. Que se evalúe la ejecución y que se tomen las medidas correctivas necesarias.

En cada país las tres agencias deberán empezar a trabajar inmediatamente en ésto, en base a los problemas, tomando acciones específicas y concretas en cada caso.

Basados en las experiencias que se obtengan, se podrán diseñar y establecer mecanismos más permanentes y una coordinación más general.

11. Para el mejor logro de la coordinación, es de vital importancia la existencia de claras, uniformes y definidas políticas funcionales en cuanto a:

a. Selección y reclutamiento de personal.

b. Capacitación de personal en pre-servicio y en servicio.

c. Sistemas de incentivos al esfuerzo de personal.

d. Adecuada y permanente supervisión y sistemas de comunicación intra e interinstitucional, y

e. Ubicación de personal a niveles de mando medio con suficiente capacidad técnica y administrativa, dotados de atribuciones y funciones para realizar y apoyar acciones coordinadas, con el fin de obtener un mayor éxito en la consecusión de los objetivos y metas.

12. La formulación de planes integrales por producto con base a la fijación de prioridades, puede ser una vía para la coordinación de los tres servicios.

13. Reconocer la evaluación periódica de los organismos como solución de ajuste para adecuarlos a las situaciones cambiantes del país.

14. Para que se de una efectiva coordinación inter e intrainstitucional, el sistema formal de comunicación debe ser debidamente identificado y normado. Por otra parte, es muy conveniente capitalizar las ventajas que los adecuados canales informales tienen para la solución de problemas de coordinación.

15. Las instituciones deben hacer el mayor esfuerzo posible para realizar estudios orientados al diagnóstico y la identificación de los problemas de comunicación que existan en ellas, evitando así confundir problemas de comunicación con aquellos de decisión.

16. Siendo los Comités uno de los instrumentos más utilizados para lograr la coordinación interinstitucional, se recomienda que éstos se establezcan bien sea mediante la participación directa o delegada de personas que tienen poder decisorio o estableciendo canales con acceso directo al poder decisorio.

17. En la mayoría de los países de la subregión existe una excesiva rigidez administrativa en los diferentes niveles de la estructura institucional y orgánica en el sector público agropecuario; circunstancia ésta que incide negativamente en el normal funcionamiento de las Instituciones de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola, y limita el que se puedan formular e implantar acciones coordinadas de tipo interinstitucional. Por lo tanto se recomienda una descentralización administrativa en la que se indique con claridad las responsabilidades y funciones.

18. Se recomienda, en los países en donde no exista, el establecimiento de institutos de investigación, extensión y crédito con patrimonio autónomo, por representar la vía más expedita hacia el logro de una estructura nacional con amplia capacidad de decisión, autoridad delegada y programación y ejecución coordinada.

19. La utilidad de la confección de un Programa-Presupuesto Institucional, está dada por la mejor asignación de recursos; la posibilidad de una mejor utilización de los mismos y el logro de una continuidad programática. En la medida en que las instituciones participantes en un programa específico utilicen esta técnica, se acostumbren a ella y dominen su manejo, será posible llegar a una mejor coordinación de actividades en un futuro que se vislumbra a mediano plazo.

20. Es conveniente por lo tanto, adelantar una campaña de concientización de las ventajas que se derivan de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, desde niveles educacionales básicos hasta un nivel de promoción institucional, por cuenta de las respectivas directivas.

21. Se debe capacitar al nivel gerencial de las instituciones en asuntos relacionados con la adecuada promoción de los servicios que ofrece la institución, a efectos de que puedan negociar una apropiada participación en aspectos de toma de decisiones y de discusión sobre partidas presupuestarias.

22. En relación a la importancia que tiene una buena administración para el éxito de la buena marcha orgánica de las instituciones del sector, se sugiere que el IICA organice Cursos sobre Administración para Ejecutivos del Sector Agropecuario, en todos los Países del Area Andina.

23. Los participantes en el Seminario otorgan un voto de agradecimiento y felicitación al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, por la realización de este evento y la importante participación de sus técnicos.

PARTE IV

CONFERENCIAS

MARCO DE REFERENCIA TEORICO DEL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO Y LA IMPORTANCIA DE LA ACCION COORDINADA DE LOS SERVICIOS DE EXTENSION, INVESTIGACION Y CREDITO AGRICOLA

Dr. Luis Antonio Mendoza M.

LA ACCION DE LOS SERVICIOS DE INVESTIGACION, EXTENSION Y CREDITO AGRICOLA EN EL DESARROLLO

Dr. Luis Antonio Mendoza*

A. Marco Conceptual del Desarrollo

El problema que nos preocupa del mundo contemporáneo es el del desarrollo, que tiene por objeto a la persona humana en su integridad y a la sociedad como medio para realizar la justicia social.

Resulta problemático el analizar y conceptualizar lo que se entiende por desarrollo, especialmente debido a las múltiples interpretaciones que en sí involucra todo marco teórico en el que entran en juego creencias, valores, tradiciones, normas, costumbres, ideologías, intereses de grupo y sentimientos individualistas.

Para algunos, el desarrollo constituye la prosecución hacia una mayor concentración de bienes materiales; para otros, en cambio, implica el poder lograr niveles adecuados de subsistencia.

El llamado desarrollo de los países industrializados, que sirve de modelo para muchos, hizo imaginar que trayendo capitales, tecnología y empresas, los países atrasados lograrían el mismo desarrollo que ellos. Sin embargo, la experiencia vivida demostró fehacientemente que en aquellos países a los que se atrajeron gran cantidad de capitales y empresas de países industrializados, si bien alcanzaron ciertos índices de modernización y crecimiento, se acentuó aún más la dependencia externa y se agrandaron las diferencias internas entre pobres y ricos. Es decir, por una parte, estas inversiones estuvieron canalizadas a la extracción de materias primas y a la acumulación de utilidades que también eran exportadas. Así es como los países atrasados resultaron siendo no solo exportadores de materias primas, sino también de capitales. En cuanto a lo interno, el fenómeno repercutió haciendo que el movimiento económico generado por la inversión de capitales y de las grandes empresas foráneas, condujera a la acumulación progresiva de la riqueza en manos de una reducida minoría, en desmedro de las grandes mayorías marginadas.

Sobre este particular, Suárez de Castro/16, anota:

> "No es posible seguir hablando de desarrollo en términos de aumentos en la producción o en el ingreso per capita sin considerar su distribución dentro de los diversos estratos de la población. Debe preocuparnos que la desigualdad en lugar de disminuir esté aumentando y que el desarrollo económico en las últimas décadas haya significado apenas mayor riqueza para unos pocos y mayor miseria para la gran mayoría".

* Especialista en Administración - IICA - Zona Andina

De las consideraciones anteriores se desprende la idea de que el desarrollo no puede ser un fenómeno referido tan solo a factores económicos, tecnológicos y de producción de bienes, sino también de cambios que afectan al todo, en sus dimensiones, estructura social, política, económica y del individuo en cuanto a sus creencias, valores, normas y actitudes.

Es de todos reconocida la importancia de las inversiones para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, a menos que estas inversiones estén dirigidas a los grupos de menores ingresos, ellas tenderán a beneficiar más aún a quienes poseen el control sobre los medios de producción. Por ello se considera que, para lograr verdaderas conquistas en el largo y difuso camino del desarrollo, será necesario efectuar cambios estructurales que a su vez permitan el cambio del sistema todo.

Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas, teniendo como fin ulterior el logro de la justicia social. Para ello, el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo.

De este modo la teoría del desarrollo lleva implícita los conceptos de cambio estructural, participación, redistribución de los ingresos, justicia social, fortalecimiento institucional, etc.

Sin embargo, esta concepción del desarrollo demanda el que los gobernantes tengan que tomar serias decisiones en cuanto a trasformaciones que en mayor o menor grado afectan intereses de poderosos grupos, tanto internos como externos. Por ello, los obstáculos que dificultan la implementación de medidas de desarrollo son muy difíciles de salvar, aun en aquellos casos en que los gobernantes tienen la decisión de realizar trasformaciones estructurales.

Es por ello que algunas veces, para reducir la presión social que demanda acciones de cambio y desarrollo, se hacen concesiones a los sectores más poderosos e importantes dentro del esquema de gobierno, sacrificando otros de menor importancia en el momento político y/o se ofrecen cambios y trasformaciones que son usados a manera de cortinas de humo; mientras que a cambio de ellas, se hacen concesiones mayores y generosas a los monopolios extranjeros o a los grupos económicos que realmente son significativos dentro del esquema de gobierno.

Por ello, creemos que el desarrollo conceptualizado como cambio estructural, demanda de gobernantes y gobernados una verdadera toma de conciencia de la realidad histórica, de un amplio conocimiento de la problemática socioeconómica y política de un país y de una participación plena de las mayorías en la lucha contra el subdesarrollo.

El concepto de subdesarrollo podrá ser mejor interpretado si se toman en cuenta sus orígenes y se consideran aún de manera superficial algunos de los aspectos históricos que condicionan el subdesarrollo a los países de Indoamérica.

Por ello, aún de manera somera, se anotan las siguientes consideraciones de carácter histórico.

1. Condiciones históticas. Durante el período de la Colonia (siglos XVII-XIX), la estructura económica de los países latinoamericanos se caracterizó por la existencia de una doble economía. Por una parte las industrias extractivas de materias primas para la exportación, y por otra, la agricultura rudimentaria y tradicional, junto a una artesanía que se mantenía en estado primitivo.

Es así como a fines del siglo XIX, la situación de los países latinoamericanos, según Alpert/2, presentaba las siguientes características comunes:

a. La producción y las exportaciones se reducían básicamente a alimentos y materias primas.

b. Las exportaciones se concretaban a un solo producto o a unos pocos productos de importancia económica, característica que aún prima en algunos países del continente.

c. La economía se mostraba dependiente de los países industrializados del bloque oeste.

d. Casi todas las inversiones foráneas se encontraban dirigidas al desarrollo del comercio exterior.

Por otra parte, los cambios introducidos durante este período se caracterizaron por la aplicación de algunas innovaciones predominantemente de tipo técnico, tendientes a mejorar los sistemas de impuestos y ventas, en un sistema social estático y rígido.

En el campo de la economía, los esfuerzos de cambio se canalizaron a facilitar el funcionamiento de una economía de mercado y en lo concerniente a educación, las innovaciones que por lo general eran menores, trataron de impartir conocimientos rudimentarios de Tecnología.

Una vez desaparecidas las trabas del período colonial América Latina ingresa en el sistema capitalista mercantilista a raíz de tener un capitalismo dependiente basado en el sector exportador. No solo, como indica Frank/5, porque se nos despojaba de gran parte de los excedentes, sino sobre todo porque nuestras estructuras económicas y sociales eran dependientes, ya que el carácter de la economía y de la sociedad que se formaba, (como producto de la expansión capitalista mercantilista), estaba basada en las exportaciones y la explotación interna, que a su vez se encontraba vinculada con

el sistema internacional; situación ésta que dió origen a la formación de cierto tipo de estructuras internas que estaban condicionadas por la situación internacional de dependencia. La guerra de la independencia no logra cambiar las bases de esas estructuras que fueron dominadas por la oligarquía criolla.

Por otra parte, el período colonial dejó como resultado de su política, una segregación entre extranjeros y nativos y una discriminación contra estos últimos en todos los campos: económico, social y político, originándose de esta manera un proceso de marginación de las mayorías nacionales. Es así como también en la sociedad latinoamericana se constituyen grupos sociales fuertemente estratificados, con poca o ninguna movilidad social de tipo vertical.

Se trasplantan creencias, normas, sentimientos, costumbres y actitudes de culturas foráneas y se las superpone a las culturas nativas, sin lograrlas remplazar. Se forma y perpetúan muchas estructuras junto a prejuicios sociales que parecen estar intencionalmente mantenidas a pesar de ser ya obsoletas y no corresponder, en absoluto, al pensamiento desarrollista contemporáneo.

Es con estas características de dependencia y marginalidad que los países americanos emergen a la vida republicana. La primera guerra mundial (1917) inicia la declinación de la hegemonía industrial del bloque europeo, que tiene dos importantes consecuencias para la economía de estos países:

- Se genera un incremento en la demanda de materias primas y productos alimenticios que motivan el incremento de la explotación y producción de los mismos, respectivamente.

- La reducción de importaciones de productos manufacturados provenientes de Europa, junto al incremento de los mismos en las industrias norteamericanas y japonesas.

Es durante este período que en muchos países subdesarrollados comienzan los primeros esfuerzos tendientes a acelerar el proceso de industrialización a través de la sustitución de las importaciones. Es así como México, Brasil, Argentina, etc., inician las primeras etapas hacia el establecimiento de plantas industriales y tratan de realizar obras de infraestructura inherentes al proceso, esfuerzo que es impulsado aún más por la crisis causada por el período de depresión de 1929-1932, como consecuencia de la reducción de las exportaciones de los países industrializados.

Sin embargo, el panorama socioeconómico predominante de esa época se caracteriza por la supervivencia de una economía agraria feudal y terrateniente, mono-productora que provocaba un desequilibrio social, económico y político, con niveles educativos muy bajos; miseria; malas condiciones de sanidad; desequilibrada distribución de la renta y deficiencia alimentaria.

Por otra parte, se mantiene un estado de atraso industrial, tecnológico e institucional que obligaba a sus economías a depender del comercio exterior, ya que en la medida en que los precios de las materias primas tendían a bajar, los de los productos manufacturados tendían a subir, lo que representa relaciones de intercambio cada vez más desfavorables para los países subdesarrollados.

Al diagnóstico y análisis de esta realidad condujo a que se formulen un gran número de esquemas de desarrollo, tratando de interpretar los fenómenos socioeconómicos en América Latina.

La década 1950-1960 se caracteriza por un gran optimismo en el campo del desarrollo. Muchos gobiernos latinoamericanos incluyeron en sus programas políticos y en sus planes de gobierno, campañas contra el analfabetismo, estudios sobre reformas agrarias, planificación de programas de urbanización y vivienda, establecimiento de nuevas industrias e iniciación de programas de seguridad social y asistencia médica.

Sin embargo, al final del decenio, todo este impulso empieza a mostrar señales de decaimiento, siendo la década 1960-1970 de franca crisis para el entusiasmo que se tenía en los programas de desarrollo.

Economistas y expertos en ciencias sociales muestran tener dudas sobre el adecuado uso de las teorías de desarrollo. La crisis parece aún más profunda cuando se examinan las principales expectativas que se tenían en relación al desarrollo.

Así por ejemplo, se suponía que el desarrollo de la industria nacional permitiría la liberación de la dependencia con respecto al comercio exterior, fabricando los principales productos manufacturados que requiere un país y permitiendo una economía controlada desde dentro del mismo.

Sin embargo, como anota Santos/13, la realidad mostró que lejos de alcanzar la independencia deseada, se acentuó aún más la dependencia al comercio exterior.

Esto debido principalmente a la inversión de divisas para la adquisición de bienes de capital destinados a la industria nacional, es decir, maquinarias, equipos y materias primas semi-manufacturadas que resultaban esenciales para la supervivencia de la industria y la economía misma, ya que la importación de estos artículos está íntimamente vinculada con el déficit de la balanza de pagos que resulta de la baja de precios de las materias primas, unida al alza de los productos manufacturados, el aumento de los pagos de servicios, fletes, asistencia técnica, remesas de capitales y las cargas crecientes de una deuda exterior que generalmente aumenta con la fuerza acumulativa de esta situación deficitaria.

Esta situación muestra que la industrialización que se llevó a cabo, se caracteriza porque la industria pertenece al capital extranjero y por lo tanto el mismo tiene un gran control externo, perdiéndose en muchos casos, como consecuencia de esto, el control real de la economía de un país.

Por otra parte, los intentos de lograr una mayor participación de la clase media y los sectores populares en el poder nacional, es decir una democratización política vinculada con una tendencia hacia una mayor redistribución de la renta, también se ven frustradas. Los grupos de poder siguen detentando el poder político y manteniendo estructuras arcaicas, particularmente la estructura agraria que ya no calza con la expansión de la vida urbano-industrial y que más bien frena la utilización de la tecnología moderna.

Los movimientos revolucionarios de la clase media y de la pequeña burguesía no llegaron a concretar el advenimiento de una democracia participatoria, sino más bien, de manera dramática se implantan en los últimos años, regímenes de fuerza que toman como escenario varios países de América Latina. Es así como la lucha por una mayor participación de las masas en la vida política de un país, tuvo como respuesta el golpe militar.

Sin embargo, paradójicamente estos gobiernos asumen las tareas de "modernización" y aumentan las inversiones estatales, ya que mediante estas estrategias parecen lubricar la maquinaria de las viejas estructuras para acelerar su funcionamiento, evitando o retardando el proceso de trasformación del sistema, que a su vez demanda el cambio de cada una de las estructuras que lo constituyen, logrando de esta forma por lo menos temporalmente, retardar los verdaderos procesos de desarrollo.

Esta problemática no por todos reconocida, demanda un diagnóstico social-económico-político-cultural más completo de la realidad a nivel de país, regional y mundial, a fin de que en base a su análisis los conceptos de desarrollo y subdesarrollo hasta el presente tan difusos y difíciles de ser conceptualizados, puedan ser mejor aclarados, para así poder formular nuevos enfoques y estrategias que hagan factible el desarrollo y el cambio.

De acuerdo a un informe preparado por el Secretariado Económico de la OEA, 1973, se puntualiza que en la década de 1960, a pesar de los esfuerzos que hicieron muchos países para estimular un proceso de redistribución del ingreso, no ocurrió ningún cambio significativo en ese proceso.

El informe indica que "hace unos dos decenios pudo haberse concebido la esperanza de que el desarrollo económico por su propia dinámica iría resolviendo progresivamente los problemas sociales de la América Latina. Desafortunadamente esto no ocurrió.

El informe agrega que "extensas capas sociales siguen quedando en gran parte excluídas de los efectos positivos del desarrollo económico y se ensanchó la distancia entre los de escasísimos ingresos y los núcleos sociales superiores".

El informe insta a considerar un replanteo de la estrategia para el desarrollo, enfatizando que sin insertar los aspectos sociales en el complejo del desarrollo, no podrá llegarse a soluciones adecuadas, ni en el plano nacional ni en el de la cooperación internacional.

Es así como del anterior análisis se deduce que muchas de las características socio-culturales de las sociedades latinoamericanas, conllevan rasgos que las identifican dentro del marco conceptual del sistema de dependencia. Por otra parte, las instituciones que conforman una sociedad no están aisladas de esta problemática y por lo tanto tienen características comunes a las que predominan en la misma, ya que ellas viven en constante interacción e interdependencia con el medio ambiente socio-cultural que las rodea.

En consecuencia, se podrían formular las hipótesis siguientes:

a. Las instituciones son predominantemente verticales, ya que la sociedad tiene características de verticalidad. Lo demuestra la existencia de una fuerte estratificación social, en la que una minoría detenta el poder económico, político y social y se constituye en la usufructuaria del subdesarrollo y del atraso. Esta estructura social refuerza la tendencia autoritaria y burocrática propias de las sociedades tradicionales, acostumbradas a verticalismos dogmáticos.

b. Las instituciones muestran tener gran concentración de poder decisorio en los estratos superiores de la jerarquía orgánica, así como la sociedad tiene concentrado este poder en la élite o clase dominante de la estructura social.

   La existencia de los grupos marginados en la sociedad, así como la poca participación en la toma de decisiones a nivel institucional, caracterizan nuestro medio ambiente institucional, donde predominan algunas veces actitudes paternalistas, y otras, autocráticas, haciendo el que los miembros de las instituciones desarrollen actitudes conformistas, desterrando la posibilidad de que se desarrolle la iniciativa y la creatividad que son indispensables para el éxito de los programas de desarrollo.

c. Las instituciones son predominantemente rígidas en su ordenamiento y su funcionamiento; así como la sociedad se muestra resistente al cambio y trata de conservar sus estructuras, aunque muchas veces las mismas ya se encuentren obsoletas.

   El mantener el statu quo y las estructuras existentes conlleva un cierto sentimiento de estabilidad y seguridad. Por lo contrario el cambio implica conflicto, inestabilidad y cierto grado de inseguridad. Por ello es que tanto en la sociedad como en las instituciones, siempre se encuentra resistencia al cambio. Sin embargo, la dinámica del desarrollo demanda el concurso de instituciones que puedan adecuar su estructura orgánica, sus programas, personal, crecurso, estrategias y métodos, mediante una administración y gestión a los requerimientos del desarrollo. Es decir que, puedan adecuarse a las situaciones cambiantes y difusas de la problemática del subdesarrollo, a fin de operar con mayor efectividad.

d. La coordinación inter-institucional puede ser dificultada o impedida, entre algunas causas, por las características de verticalidad institucional, concentración de poder decisorio y rigidez institucional.

La coordinación concierne con la sincronización y unificación de las acciones hacia una meta común, la cual demanda una serie de medidas, entre las que se pueden anotar las siguientes:

-Capacidad de comunicación, no solo de tipo vertical de doble vía sino también horizontal de la estructura orgánica.

-Participación activa de los miembros de la institución en la toma de decisiones, junto a la delegación de autoridad, evitando en lo posible las decisiones autocráticas.

-Flexibilidad institucional en su organización y manejo a fin de hacer de la institución un instrumento útil y funcional, capaz de alcanzar las metas fijadas.

-Acción gerencial que concientice a sus miembros en función de la problemática del subdesarrollo y promueva en ellos la iniciativa y la creatividad.

Por tanto, se puede deducir que la coordinación demanda de un cambio de mentalidad en los líderes y los personeros que constituyen las instituciones, así como un cambio en la estructura misma del sistema social e institucional.

B. Desarrollo Agrícola

El concepto de desarrollo agrícola conlleva una serie de significados, los mismos que tienen como denominador común la idea de "cambio" o trasformación. Así por ejemplo, Mosher/8, anota los siguientes conceptos:

1. Expansión de la agricultura referida a la incorporación de nuevas tierras para la producción agrícola.

2. Aumento de la producción por hectárea o por cabeza de ganado. Se basa en un cambio en la naturaleza de la cantidad de producción.

3. Aumento o crecimiento de la producción en términos de la producción total en la economía nacional.

4. Incremento del valor del producto agrícola por cada trabajador agrícola.

5. Incremento del ingreso por cada persona empleada en agricultura.

6. Trasformación agrícola, referida al aporte de la agricultura a otros sectores de la economía de un país, fenómeno que se traduce en una declinación del predominio de la misma en la economía de un país.

Otros autores ponen mayor énfasis en el aspecto del cambio social, puntualizando el hecho de que el cambio en las creencias, valores, actitudes y conducta en general del hombre de campo, es el requisito indispensable para lograr el desarrollo agrícola en sus aspectos económicos.

El desarrollo rural y por ende el desarrollo agrícola, constituyen un proceso integral, histórico, que está impulsado por múltiples fuerzas que se generan en el propio sector rural como fuera de él.

Sin embargo, los planes de desarrollo tanto rural como agrícola, obedecen a una determinación política de gobierno, la misma que en cierto modo es la que circunscribe o establece el ámbito en el que se implementarán determinados planes y proyectos desarrollistas.

El desarrollo agrícola es también parte constituyente del desarrollo socioeconómico integral, con la particularidad de que se focalizan los planes, teorías y esquemas de desarrollo a nivel sectorial agropecuario.

La necesidad de acelerar el desarrollo agrícola, que en un principio parecía enfocar tan solo los aspectos de producción y productividad, adquiere en el último decenio una dimensión más amplia al considerar el aspecto social, condicionando el desarrollo agropecuario a la promoción del hombre de campo, el mismo que pasa de su rol de medio en la producción a constituirse en principio y fin del desarrollo agrícola.

En medio de los esfuerzos "desarrollistas", surge como problema focal el de la tenencia de la tierra, en torno al cual se realizan estudios, se formulan teorías y se desarrollan acciones tentativas de las más diversas. Principalmente se considera que para lograr el desarrollo integral del hombre de campo y por ende de la tecnificación en pro de un incremento de la producción y la productividad, es necesario como condición imprescindible el que "el campesino sea dueño de la tierra que trabaja".

Es así como la Carta de Punta del Este/10, en su numeral cuarto de la Declaración sobre Reforma Agraria expresa: "Es innegable la relación que existe entre la anacrónica estructura de la tenencia de la tierra y la situación antes anotada (se refiere a la evolución a ritmo lento de la producción agropecuaria y a la existencia de mejoras para la masa campesina), por lo cual corresponde encarar decididamente la solución de los problemas de dicha tenencia, mediante la ejecución de reformas sustanciales en escala significativa, a fin de sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad".

Sin embargo, la experiencia ganada en la década pasada, demostró claramente que el problema del desarrollo agrícola no podía estar encuadrado tan solo al problema

de la tenencia, sino que se demanda una acción global integrada por otros factores como el educativo, tecnológico, crediticio, participatorio, político, etc. Para ello fundamentalmente se requiere lograr un cambio de mentalidad de gobernantes y gobernados, dejando sentado que el logro de una mayor producción no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar las condiciones de vida del hombre marginado.

Es así que, si la cobertura de servicios estatales se canaliza a fortalecer tan solo a los grandes agricultores y ganaderos que cuentan con grandes extensiones de tierras propias, materiales y equipos, es lógico que se alcancen fácilmente índices altos de producción, generándose un crecimiento económico divorciado de su componente social, lo cual tan solo contribuirá a perpetuar el sistema imperante que es lo que quiere cambiar. Por lo tanto, se supone que el aumento de la producción será consecuencia de un conjunto de componentes en el que se conjuguen variables como la elevación de la condición de vida del campesino, su participación plena en el proceso decisorio, el aprovechamiento de los recursos naturales, una mejor distribución de los ingresos, un acceso igualitario a las oportunidades, junto a una cobertura de servicios no discriminatorias.

En resumen, se trata de oponer a la marginación el humanismo, la movilidad social y la cobertura de servicios; a la subordinación personal la propiedad de los bienes de producción; y, a la marginalidad la incorporación de la toma de decisiones.

El desarrollo del sector agrícola y por ende el desarrollo rural, constituye una tarea muy compleja debido a que deben crearse una serie de condiciones mediante el concurso de personas, grupos y organizaciones que cumplen diversas actividades y prestan múltiples servicios.

Por otra parte, requiere de una clara definición política de gobierno que oriente la acción; concientice a la sociedad; motive la participación y haga factible la movilización de recursos humanos, financieros, equipos, tecnología, investigación, extensión, crédito, mercadeo, etc.

C. Algunas Características del Sector Agrícola de la Subregión

La actividad agropecuaria constituye uno de los sectores productivos de importancia capital en la economía de la subregión andina. Representa la fuente principal de empleo, proporciona la mayor parte de los alimentos que consume la población y de las materias primas para la fabricación de otros bienes esenciales de consumo y en varios de los países contribuye considerablemente a generar divisas.

Sin embargo, en los últimos años la actividad agropecuaria presenta un insuficiente dinamismo para cumplir su papel en el desarrollo global como proveedora de alimentos y de materias primas, como fuente de empleo con ingresos más equitativamente distribuídos, y como generadora de excedentes para capitalizar. Con estas características

el sector agropecuario de la Subregión ha venido produciendo menos de lo que se requiere a un nivel de productividad muy bajo y con un producto desigualmente distribuído. A esto se agrega un alto grado de subocupación y desocupación y la circunstancia de que por lo menos dos tercios de la población rural, permanezca a niveles de subsistencia.

Esta población tiene una reducida capacidad de compra de bienes y servicios, se alimenta, habita y viste en condiciones deficientes. Los índices de analfabetismo son relativamente altos y las tasas de mortalidad y movilidad muy elevadas. El sector parece presentar, además, resistencia al cambio y la adopción de tecnologías para incrementar la producción y la productividad.

Samper/12, anota que "aunque la agricultura en América Latina sigue siendo la principal fuente de su riqueza y es esencial para acelerar su desarrollo económico y promover su bienestar social, es pobre, ineficiente y estática, y está contribuyendo cada vez menos al desarrollo económico", anotando las posibles causas de su atraso en la siguiente forma:

1. La deficiente utilización de los recursos naturales.

2. La distribución inadecuada de la tierra.

3. La poca investigación y aplicación de las innovaciones tecnológicas, para mejorar la productividad de las empresas agrícolas.

4. La pobreza, malas condiciones de vida y bajo nivel educativo de los agricultores y sus familias.

5. El alcance limitado de los sistemas educativos formales y de los sistemas educativos informales, para ayudar al agricultor y a su familia a producir más eficientemente y a vivir mejor.

6. La capacidad limitada y las deficiencias de los medios de trasporte, comunicación y comercialización.

7. La poca atención que se presta a los medios para hacer más efectiva la acción de las comunidades rurales, de los servicios de gobierno local, y de la administración pública a nivel nacional; y

8. los precios bajos en el mercado mundial de los productos agrícolas de exportación.

Las consideraciones anteriores a nivel de América Latina en general, pueden ser concretadas con algunas cifras que sirvan de ilustración y hagan más factibles el poder conceptualizar de manera más clara y general las condiciones actuales del sector agropecuario en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que junto a Chile constituyen la Subregión Andina.

En términos del aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB), a nivel del total de la Subregión, se nota una disminución constante en el último decenio, que va de un aporte del 20.6 por ciento en 1960 al 17.3 por ciento en 1970. Esto como consecuencia del crecimiento más acelerado de los otros sectores (ver cuadro No. 1).

Si se considera que el producto interno bruto agropecuario es equivalente al ingreso generado en el sector agropecuario y se aplican los patrones de distribución, se encuentra que existe una acentuada pobreza en la población rural de la subregión. Alrededor de 28.5 millones de personas, o sea el 65 por ciento de la población rural de los seis países, estaría percibiendo un ingreso inferior a 150 dólares anuales (ver cuadro No. 2).

En relación a las exportaciones, se advierte que en la mayoría de los países de la Subregión, las exportaciones se concentran en unos pocos productos significativos cuyo monto aproximado ascendió en 1970 a 525 millones de dólares. En Colombia el café representó en 1970 más del 80 por ciento del total nacional. En el Ecuador: bananos, café, cacao y azúcar representaron prácticamente el 100 por ciento de las exportaciones agropecuarias totales del país. En Perú se registra un fenómeno similar, ya que entre azúcar, café y algodón representaron 97 por ciento del total exportado por el sector. En Venezuela y Chile estas exportaciones tuvieron un significado cuantitativo bastante menor, pero con una diversificación algo mayor, y las de Bolivia fueron muy pequeñas/1 (ver cuadro No. 3).

Por otra parte, a nivel subregional, se registra una tendencia al incremento de las importaciones de productos agropecuarios, a pesar de los esfuerzos que se realizan por incrementar la producción y la productividad de las mismas. Es así como el análisis de la situación reciente y de las perspectivas de la producción agropecuaria, así como del monto de las importaciones de renglones agropecuarios, permiten estimar que para 1973 las importaciones agropecuarias de los países andinos totalizarán una cifra cercana a mil millones de dólares. Solamente en el caso del trigo se ha estimado que las compras subregionales superarán en breve los tres millones de toneladas, que a los precios actuales significan un desembolso superior a 600 millones de dólares anuales, siguiéndole en orden de importancia las grasas y aceites comestibles, los lácteos y las fibras.

Se considera que los recursos productivos de la Subregión se hallan subutilizados, los mismos que con ayuda de la ciencia y la tecnología podrían ser mejor manejados y explotados.

Se estima que la Subregión posee 547.6 millones de hectáreas de las cuales el 69 por ciento o sea 375 millones, conforman la superficie potencialmente utilizable para la agricultura. De este total tan solo el 10 por ciento corresponde a tierras arables y bajo cultivo permanente, que equivale a 26.5 millones de hectáreas; el 90 por ciento restante corresponde a tierras boscosas que equivale a 280 millones de hectáreas y 68

millones a pastos permanentes. Debe anotarse que la intensidad del cultivo es baja, ya que se cosecha solamente el 75 por ciento de la superficie bajo riego y el 42 por ciento de las tierras de secano. Asimismo, los rendimientos en los distintos cultivos registra variaciones importantes ente los diferentes países de la Subregión.

El sector agropecuario adquiere relevante importancia, no solo por ser el productor de alimentos y materias primas, sino porque de él vive la mayor población marginada de la América Latina. Es así que del total de la población estimada para 1970 (66.7 millones), alrededor de 28.5 millones corresponde al sector rural, lo cual representa un 42.7 por ciento de la población total en dicho año.

En términos absolutos, la población activa total ha pasado de 15.6 millones en 1960 a cerca de 21.0 millones en 1970, lo cual representa un ritmo de incremento promedio anual del orden del 3.0 por ciento, en comparación con el 1.1 por ciento para la población rural económicamente activa. Es así que en 1960 el 46.8 por ciento de la población económicamente activa era rural, mientras que en 1970 dicho porcentaje se redujo al 39.0 por ciento.

El hecho de que la Subregión no ha generado fuentes de trabajo suficientes para emplear la nueva mano de obra, hace suponer que la desocupación abierta ha estado aumentando apreciablemente y que paralelamente se ha estado agudizando el problema de la subocupación.

Una de las características que parece ser común a los pobladores de las áreas rurales de la Subregión es posiblemente la pobreza. Se estima que el ingreso promedio anual de los pobladores rurales de estos países es inferior a los 150 dólares. Por otra parte, las cifras sobre niveles promedio de nutrición alcanzados por cada uno de los países de la Subregión, en 1970, de acuerdo a los datos de la FAO (ver cuadro No. 4), demuestra que la situación nutricional dista de ser satisfactoria. Igual aseveración puede ser hecha de modo general en cuanto a las condiciones de salud, vivienda, educación y seguridad social, dada la alta concentración de estos servicios en las áreas urbanas.

Es pues en este contexto histórico, económico, social y político en el que las organizaciones de servicio como investigación, extensión y crédito agrícolas, cumplen sus actividades.

D. Investigación Agrícola

La investigación agrícola en los países de la Zona Andina es una función cumplida principalmente por organizaciones estatales, ya que el 70 por ciento de ellas tienen este carácter.

Si bien los primeros intentos de investigación agrícola en la Zona Andina se remontan a los años anteriores al 40, no fue sino en el decenio de 1950 en que se fundaron más del 60 por ciento de un total de 80 estaciones experimentales registradas en la subregión el año 1970/6 .

Se advierte que la investigación agrícola en la Zona Andina se encuentra en un período de relativo desarrollo y evolución institucional. Prueba de ello es la presencia de profesionales-técnicos con grados avanzados. Si bien aun la mayoría o sea el 76 por ciento de un total de 1318 técnicos que trabajan en investigación agrícola carecen de grados avanzados, se determinó que el 4.7 por ciento adquirió grado de doctorado y el 19.2 por ciento el nivel de master.

Por otra parte, la naturaleza jurídica de los servicios de investigación agrícola es muy dispar, mostrando tener distintos grados de autonomía frente al poder central, según los países. Es así como se encuentran organismos con un alto grado de autonomía en cuanto a su administración y operaciones, mientras que otros se hallan dentro de un esquema fuertemente centralista.

La experiencia adquirida hasta el presente parece inclinar la balanza hacia la implantación de modelos descentralizados, a fin de adquirir mayor grado de autonomía en las decisiones y evitar las frecuentes intromisiones e interferencias de tipo político.

Es así como se propugna por la implantación de institutos de investigación que tengan status semi-autónomo, ligado al Ministerio de Agricultura, cuya política y fondos se deriven de una pluralidad de fuentes, debiendo tener una administración centralizada y una acción operativa descentralizada/15.

En relación a los programas de investigación, se determinó que en 71 de las 80 estaciones experimentales se conducen programas agrícolas, en 32 programas pecuarios, en 8 programas forestales, en 7 de medicina veterinaria, en 8 de ingeniería agrícola y sólo en 3 se realizan programas de ciencias sociales/6 .

Hay conciencia entre los investigadores, de la necesidad de evitar duplicaciones innecesarias y costosas; debiendo constituir los programas de investigación una respuesta a las necesidades del medio rural y el hombre de campo.

Asímismo, las concluciones y recomendaciones del Seminario sobre Gestión de Centros de Investigación Agrícola, enfatizan la necesidad de que "las estaciones experimentales realicen investigaciones y desarrollen tecnologías aplicables a las condiciones socioeconómicas de los pequeños campesinos marginados"/14, ya que tradicionalmente parece que los centros de investigación canalizaban sus esfuerzos de manera prioritaria al servicio de los agricultores grandes.

Ultimamente se han efectuado esfuerzos a fin de lograr que la investigación agrícola considere el costo de las investigaciones y la factibilidad económica que deben tener los resultados para poder ser aplicados por los campesinos.

Es por todos reconocido el hecho de que los trabajos de investigación agrícola son efectuados dentro de un alto nivel técnico, alcanzando logros de gran significación científica. No cabe duda que la capacidad de los investigadores, sus modernos laboratorios e instalaciones, así como los métodos de investigación utilizados, indican un

continuo mejoramiento. Sin embargo, es importante cuestionar cuantos de esos resultados llegan al agricultor y al pequeño campesino, y si llegan, en qué medida son utilizados y qué beneficio real le reportan?

A pesar del espíritu de progreso que anima a los servicios de investigación agrícola, se afirma que las mismas aún se encuentran desconectadas del área o región agrícola en que se encuentran físicamente instaladas.

No cabe duda de que la investigación agrícola tendrá que realizar numerosos y diversos esfuerzos a fin de lograr que sus programas produzcan tecnología y resultados que se traduzcan en respuestas pragmáticas a los problemas del pequeño campesino, el agricultor mediano y grande, y los programas de gobierno a nivel regional. Se espera que investigación agrícola contribuya a la solución de los problemas de: (a) producción de alimentos para el pueblo; (b) producción de materias primas para uso de la industria nacional; (c) producción de productos que reduzcan los gastos de divisas extranjeras y (d) producciones que promuevan el ingreso de divisas extranjeras.

En relación a la función de investigación agrícola, el doctor José Emilio Araújo, Director General del IICA, anota/3 : "La Proyección Humanista del IICA concibe la investigación agrícola como una función orientada a satisfacer el bien común. También se preocupa con la vulgarización de los resultados alcanzados por la investigación y trata de clarificar la diferencia entre la extensión agrícola y la asistencia técnica, indicando para aquella una función educativa y para ésta la de servicio. Enfatizando también que la investigación no debe limitarse a los aspectos físico-biológicos, sino que deberá tomar los campos complementarios de investigación económica y social".

Es innegable que una de las fallas que se le imputa a la investigación agrícola es el haber descuidado la investigación relacionada con los aspectos sociales y económicos, cuyo conocimiento es indudablemente necesario para poder efectuar una acción integral y lograr una estrecha relación entre lo que el campesino y la sociedad requieren, los tópicos a investigar y la utilidad y aplicación de los resultados.

Sobre este particular, también el Ministro de Agricultura del Perú, General Enrique Valdez Angulo/17, puntualiza: "No podemos incurrir en los errores cometidos por otros países, que en su afán de incrementar a corto plazo la producción agropecuaria, especialmente granelera, han orientado la aplicación de las innovaciones tecnológicas hacia soluciones puramente productivas, dejando al margen la transformación de la estructura agraria y la máxima utilización que se debe dar a la mano de obra campesina, sobre todo en los países en que ésta es excedente. Soluciones de esta naturaleza, entre ellas la preconizada por la llamada 'Revolución Verde", no han tenido otro resultado que incrementar los ingresos de los terratenientes y generar mayor miseria y desocupación entre las mayorías rurales".

En otra parte del discurso anota "Nos hallamos frente al reto de crear tecnologías propias que contribuyan a solucionar no solamente los problemas de orden productivo, sino también los de carácter social y económico".

La situación de la investigación agrícola conceptualizada de modo general, sin referirla particularmente a nivel de país, parece requerir de un diagnóstico y análisis evaluativo a fin de reorientar sus funciones, reajustar sus planes y canalizar sus acciones hacia una nueva perspectiva, es decir, la perspectiva misma del desarrollo.

Pinto/11 indica que "se trata de reubicar la investigación dentro de una visión de totalidad, afectando las relaciones técnicas de producción, pero condicionada y condicionando ciertas relaciones sociales de producción, lo cual implica el que la investigación agrícola, al efectuar una investigación dada, tome en consideración aspectos relacionados con el medio ambiente físico ecológico, la disponibilidad de recursos económicos, los efectos que el aumento de la productividad tendrá en el mercado y los precios, los costos de producción en grande y pequeña escala, el efecto que la técnica puede tener sobre la conservación del ambiente, y la cultura de los grupos humanos que podrían adoptarlo, etc."

Indudablemente que una reorientación de la investigación agrícola a realizar acciones cuyos resultados alcancen un mayor impacto social y económico, particularmente en el ámbito social del pequeño campesino, implica un cambio de mentalidad y de actitud en el investigador, ya que parece que la formación actual de los investigadores agrícolas está orientada fundamentalmente hacia la tecnología, descuidando los problemas sociales; muy a pesar de que el medio ambiente en el que trabajan los investigadores es rural y en él vive la gran mayoría de la población marginada, teniendose por lo tanto ellos una vivencia de las privaciones y limitaciones que afligen a los mismos.

Una nueva dimensión que también tendrá que ser considerada en los nuevos planes y programas de investigación agrícola es aquella relacionada con el de la Integración Andina, ya que la actual situación de hambre por la que atraviesan los pueblos, tiende a acrecentarse, demandando medidas enérgicas y acciones basadas en la cooperación y coordinación de experiencias y esfuerzos. De ahí que, en oportunidad de la última Reunión de Ministros de Agricultura de los países del Acuerdo de Cartagena, se acordó buscar los mecanismos que hagan factible el:

- Intensificar los programas de cooperación científica y técnica entre los países de la Subregión, con el fin de disminuir la dependencia tecnológica de terceros países, y de acelerar el proceso de trasferencia de tecnologías desarrolladas o adaptadas por países de la Subregión.

- Adoptar las normas y establecer los sistemas necesarios para que se ejecuten coordinadamente programas de sanidad animal y vegetal entre los Países Miembros, a fin de facilitar el comercio de productos agropecuarios en la Subregión.

Mucho se ha especulado en torno a las relaciones de trabajo entre investigación y extensión agrícola. A través de los últimos 20 años se han realizado estudios, escrito ensayos y formulado hipótesis con la esperanza de encontrar una fórmula o mecanismo que haga factible la ansiada coordinación entre estos dos servicios.

Los esfuerzos se tradujeron, unas veces, en el cambio de estructura, otras, en firma de acuerdos y convenios, sin dejar de ensayar el acercamiento formal e informal de técnicos de ambos servicios y la formulación de planes y programas de acción conjunta. Sin embargo, si bien en algunos casos parece haber cierto grado de coordinación entre los ejecutivos de alto nivel jerárquico, parece que a nivel de mando medio y técnicos de campo, la coordinación sigue siendo una palabra hueca.

Antes de entrar a examinar la coordinación y los problemas que parecen impedir el logro de la misma, es necesario considerar algunos aspectos del servicio de extensión agrícola que dentro del esquema del desarrollo está llamada a cumplir una "función imprescindible", que es la de llegar en forma directa hasta el hombre de campo y comunicarse con él. Es decir, conocer sus problemas y suministrarle información, e influir en el cambio de su conducta.

E. Extensión Agrícola

Desde fines de los 40 y durante los años de la década de los 50, se establecieron los servicios de extensión en Indoamérica.

Los más de los servicios de extensión nacieron como consecuencia del impulso que en esa época se impartió a los programas de investigación agrícola. La idea central era hacer de extensión agrícola "un puente" que una la estación experimental con el campesino, a fin de que el extensionista sea el que trasmita los problemas del agricultor a los centros de investigación, y asimismo, lleve las soluciones al campesino.

La idea central cuando se implantaron estos servicios era la del mejoramiento de la agricultura y la ganadería, mediante la utilización de nuevas prácticas y la incorporación de insumos.

La eficiencia del extensionista y la efectividad del servicio se determinaban, unas veces, con base en el número de agricultores que asistían a las demostraciones de campo, no importando si los mismos aprendían o por lo menos entendían la práctica demostrada, o, en relación a supuestas adopciones que eran difíciles de verificar.

La acción demostrativa consistía en la enseñanza de algunas prácticas agrícolas, el empleo de semillas mejoradas, la fertilización y empleo de fungicidas e insecticidas, etc., que recomendaban las estaciones experimentales, acción que en algunos casos era complementada con el suministro de algunos de los insumos cuyo uso se enseñaba durante la práctica impartida.

Como corolario de la acción de extensión en la década de los 50, se reconoce que para que la acción del servicio de extensión llegue realmente a impactar en la familia campesina, es importante que ella sea dueña de la tierra que trabaja, ya que lo otro significaría apoyar y cooperar al grupo minoritario de gente que trabaja o hace trabajar la hacienda. Asimismo, se reconoce la necesidad de un mayor conocimiento de las condiciones económicas, sociales y culturales del hombre hacia quien va dirigida la acción, puesto que es preocupante el relativo cambio que se opera en el hombre de campo como acción de estos servicios.

La década de los 60 comienza con el compromiso que firman los gobiernos (en Punta del Este) para acelerar el desarrollo. Se hacen declaraciones en torno a la reforma agraria, la mala distribución del ingreso, el analfabetismo, la mala salubridad e higiene, la desocupación, etc.

Los programas de extensión parecen ser influídos por este nuevo impulso al desarrollo. Se trata de lograr un mayor conocimiento del medio rural y a preparar mejor el personal de agentes, capacitándolo en técnicas de la comunicación y ciencias sociales. Sin embargo, la acción sigue dirigida al mejoramiento del nivel de vida de la familia campesina tan solo encarando el aspecto del incremento de la producción.

Si bien se perfeccionan los métodos de programación, en cambio no se mejoran ni se crean nuevos métodos de extensión. El trabajo se rutiniza y parece circunscribirse a pequeños grupos de agricultores y campesinos que por lo general viven cerca a los pueblos o en la vera de los caminos que el agente recorre.

Investigación agrícola permanece alejada del extensionista y es muy pequeño el aporte de nuevas experiencias y prácticas que el primero puede realmente enseñar.

No hay diálogo entre ambos técnicos; el investigador debido a su mejor nivel de preparación técnica y a la especialidad que posee, frecuentemente subestima al extensionista, que fue preparado a nivel medio en alguna escuela o instituto práctico. El lenguaje del primero es más sofisticado y en lo posible lleno de términos rebuscados, acondicionado para comunicarse con otro investigador, pero no con el extensionista ni mucho menos con el campesino.

La década actual nos encuentra enfrentando un cuadro aún más dramático y desolador, puesto que los problemas del hambre y la desocupación son mayores y consecuentemente, el descontento y las tensiones sociales aumentan progresivamente. Al respecto Blair/4 anota: "Después de 10 años de esfuerzos, expectativas y deseos para cumplir la Carta de Punta del Este, la tasa de crecimiento del sector industrial se aumentó en un 6 por ciento, igual que en la década del 50; la tasa de incremento de la producción agrícola fue de sólo 2.6 por ciento, sensiblemente inferior al crecimiento experimentado en el decenio anterior e inferior también al índice de crecimiento de población. También crecieron los índices de desempleo de 6.9 por ciento en 1955 a más de 11 por ciento en 1965. Todo esto hace suponer una población más hambrienta y un ejército más cuantioso de desocupados. El hambre y la ociosidad forzosos, creados por el desarrollismo concentrador, son los gérmenes de la insurgencia".

Frente a esta realidad y a la necesidad de encontrar nuevas estrategias de acción que hagan más efectiva la labor de extensión agrícola, que se encuentra rutinizada en la enseñanza de las mismas prácticas agropecuarias, se piensa que extensión agrícola podría acelerar el cambio propugnando y apoyando las organizaciones campesinas y las cooperativas agrícolas, a más de incentivar el cambio de las viejas estructuras.

Así, una de las recomendaciones de la Reunión de Extensión Agrícola organizada por FAO en Chiclayo, Perú, el año 1970, sostiene que: "Extensión Rural debe contribuir a crear una conciencia nacional de la necesidad de que allí donde todavía imperen estructuras sociales y económicas injustas, se proceda a su modificación profunda y adecuada, permitiendo el acceso del campesino al poder económico y político, y a una mayor participación en el proceso de desarrollo".

Sensiblemente, el que el servicio de extensión quiera efectuar esta labor gigantesca, está acondicionada a la decisión política de cada gobierno, decisión que le permitiría el poder contar con su apoyo y lo habilitara a entrar en este importante campo.

La acción del desarrollo requiere del concurso de muchos organismos de servicio que cumplen diversas funciones, así como del enfoque y la acción mutidisciplinaria. Es utópico pensar que tenga que ser extensión agrícola la responsable del cambio estructural, así como cuando en el pasado se le encomendó la tarea de elevar la producción de los cultivos. Ello representaría por parte de los gobiernos el querer eludir el compromiso del cambio, ya que, esta acción requiere la decisión política de gobierno y el consenso de todas sus instituciones y de la ciudadanía toda.

F. Crédito Agrícola

La sola acción de investigación y extensión agrícola se vió incompleta, requiriendo del apoyo de crédito agrícola. Un crédito que habilite al campesino a poder adquirir ciertos insumos para así aplicar las nuevas técnicas que le fueron enseñadas.

La acción del crédito agrícola estaba concebida a fin de que el mismo tenga tanto un propósito económico como social, puesto que mediante un mejoramiento en los ingresos del campesino, se pretendía elevar el nivel de vida del mismo.

De un modo general, las características principales del crédito agrícola son las siguientes:

- Instituciones autónomas
- Acciones de promoción económica y social
- Acciones de fomento agropecuario
- Operaciones crediticias planificadas y asistidas
- Plazos más largos
- Garantías prendarias, bienes materiales y futuras cosechas
- Alto riesgo

Si bien la creación de los bancos agrícolas data de muchos años atrás, decenio de los 30 aproximadamente, el crédito agrícola con una filosofía desarrollista toma impulso en la década de 1950. Es así que se instituyen los servicios de crédito supervisado, los mismos que tratan de llegar al campesino para prestarle ayuda financiera. Por lo tanto, este tipo de crédito requiere de un tratamiento especial, intereses más bajos, servicios conexos, etc.

Las principales fuentes de financiamiento para el crédito agrícola, entre otras, son las siguientes: (a) ahorro interno, (b) Banco Mundial, (c) USAID, (d) BID, (e) Capitales de inversión, (f) Crédito de proveedores.

Sin embargo, las agencias de crédito consideran que confrontan el problema de la falta de capital, el cual parece agudizarse debido a los balances negativos puesto que la recuperación de los créditos concedidos, sobre todo a los pequeños agricultores, presenta muchos problemas. Es posible que ésta sea una de las razones para que de un modo general, el crédito agrícola en los países de la Zona Andina, estuviera principalmente dirigido a los agricultores y ganaderos medianos y grandes, descuidando a los pequeños, ya que trabajando con los primeros, había la posibilidad de conseguir mejores garantías, conceder créditos mayores y agilizar la recuperación de los mismos.

Diversos estudios efectuados en relación al crédito supervisado, indican que el mismo tiene, de un modo general, las siguientes limitaciones:

a. Dificultad en su tramitación.

b. Garantías que no están al alcance del pequeño agricultor y el pequeño campesino.

c. Intereses muy altos.

d. Plazos muy cortos.

e. El crédito otorgado llega frecuentemente a destiempo.

f. La cantidad prestada no es suficiente.

g. La ayuda técnica para invertir el crédito es muy pequeña.

Además de los anteriores problemas, es importante el anotar que la agricultura es una actividad que conlleva un alto riesgo, puesto que está supeditada a los factores climatéricos, plagas, enfermedades y fluctuaciones de mercado.

Por ello, en muchos casos el crédito otorgado a los pequeños agricultores y campesinos que no cuentan con mayor respaldo, lejos de ayudarlos los sumió en la peor miseria, ya que acabaron perdiendo hasta sus pequeñas tierras.

Así brevemente analizados estos tres servicios, veamos ahora algunos aspectos relacionados con la coordinación y los posibles factores que impiden o dificultan el que los servicios que nos ocupan puedan coordinar sus actividades.

G. Coordinación

De acuerdo a Mooney/7, "coordinación es el principio determinante de una organización y la forma que contiene el principio y el fin de todos los esfuerzos organizados".

Newman/9 anota que "la coordinación concierne con la sincronización y unificación de las acciones de un grupo de gente. Una operación coordinada es aquella en la cual las actividades de los empleados es armoniosa, dedicada e integrada hacia un objetivo común".

La coordinación de los programas de investigación, extensión y crédito puede ser conceptualizada como la relación que se establece entre las distintas actividades que se llevan a cabo en el medio rural, las cuales deben ubicarse en forma y tiempo para el cumplimiento de algún proyecto específico. Por lo tanto, la coordinación interinstitucional será consecuencia de una serie de decisiones que afectan a la organización en su conjunto (micronivel) así como al sistema institucional (macronivel), sin descuidar el medio ambiente en que se produce la acción.

Entendamos que en América Latina existe un consenso de que las funciones de extensión, investigación y crédito aún no han alcanzado un nivel de coordinación adecuado.

Por otra parte, se piensa que la labor que realiza está un tanto divorciada de la realidad de la problemática del sector y frecuentemente no responde a las necesidades y expectativas del campesino.

Por lo tanto, diríamos que los dos problemas principales, que de un modo general afectan las mismas, son, por una parte, un cierto grado de inadecuación y desajuste de los programas a la realidad del medio rural y del desarrollo, y por otra, una falta de articulación, cooperación y coordinación de las acciones de los tres servicios que nos ocupan.

Sin embargo, la intensidad o la gravedad con la que se presenta esta descoordinación varía de país a país, ya que ha existido y existe preocupación por la búsqueda de soluciones a los anteriores problemas, cuyas causas parecen tener origen en la estructura misma del sistema social e institucional, y en una verdadera constelación de factores orgánicos y administrativos muy difíciles de aislar y manipular para analizarlos, y aún más difíciles de articularlos y relacionarlos para coordinarlos.

O sea que la coordinación inter-institucional parece ser un problema de "sistema institucional" y de estructura social; es decir, que están en juego factores a nivel macro administrativo, de los cuales dependen los factores orgánicos o micro administrativos.

Es así que hay factores que están relacionados con (a) la política y el liderazgo sectorial e institucional; (b) la estructura orgánica; (c) el personal, los recursos financieros y materiales; (d) los planes, programas y proyectos así como los objetivos y metas; (e) la comunicación, los métodos y estrategias de acción; (f) el control y los criterios de evaluación.

Si bien los esfuerzos por lograr la coordinación de estos tres servicios han sido múltiples, pero no integrados o globales, tan solo se han tocado en forma parcial, unilateral y aislada algunos de los aspectos. Así, cuando se reajustaron los aspectos orgánicos y de programación, no se consideraron en igual grado los relacionados de personal y métodos de trabajo. Si se acrecentaron los recursos financieros y suministros, se descuidaron las de dirección, supervisión y concientización, etc.

Durante los últimos 20 años se han efectuado múltiples reestructuraciones y reajustes en el intento de hacer funcionar estas instituciones, que fueran trasplantadas de otro contexto cultural, social y económico, sin que hasta la fecha haya un esfuerzo serio de crear organismos de servicio que sean una respuesta a la realidad de cada uno de nuestros países y que sean organizados como consecuencia del análisis de nuestra realidad, mediante la autocrítica y el permanente cuestionamiento de nuestros problemas. Ello requiere una toma de conciencia de la realidad histórica y un esfuerzo creativo. Por ello, se piensa que la coordinación inter-institucional tendrá que ser encarada buscando soluciones no en modelos foráneos sino en el diagnóstico y el autoanálisis de cada realidad, y con decisiones a todos los niveles jerárquicos.

La experiencia y el resultado de los muchos estudios realizados en cuanto a extensión, investigación y crédito han hecho factible el poder identificar los siguientes problemas, que parecen impedir la coordinación entre los mismos, problemas que con fines de análisis pueden ser agrupados en base a las variables de Easman.

1. Liderazgo

   a. Se considera que un liderazgo autocrático que capitaliza todas las decisiones y dificulta la participación de los miembros de la organización, contribuye a dificultar la coordinación.

   b. La no internalización de los objetivos de la organización por parte de los técnicos.

   c. La poca utilización de elementos motivadores (recompensas y estímulos) que hagan factible un mayor interés por desarrollar acciones coordinadas.

d. La falta de mecanismos y estrategias de gestión que hagan posible la coordinación inter-institucional.

2. Doctrina

a. La falta de una política sectorial clara y bien definida que establezca la arena en la que las instituciones cumplan sus funciones en relación al desarrollo.

b. Las incongruencias entre las políticas institucionales y de éstas con la política sectorial.

c. Los desfases entre la política sectorial agropecuaria y los planes de las instituciones que operan en el mismo.

d. El poco conocimiento de la política sectorial e institucional por el personal profesional-técnico que trabaja en los niveles inferiores de la estructura orgánica.

3. Organización

a. La verticalidad institucional que presenta una gran concentración del poder decisorio en la cúspide de la jerarquía orgánica.

b. La poca o ninguna descentralización a nivel de operaciones que facilite la toma de decisiones al nivel mismo en que se realizan las acciones.

c. La falta de una mayor comunicación horizontal que facilite las relaciones y acciones entre secciones o departamentos del mismo nivel.

d. La ubicación del personal para el trabajo; unos trabajan en un mismo centro, mientras otros están geográficamente dispersos.

4. Programas

a. El que los planes y programas a nivel sectorial no sean bien conocidos por los miembros de todos los organismos que operan en el sector.

b. La falta de claridad de los objetivos.

c. La falta de criterios adecuados para la determinación de las metas.

5. Recursos

Humanos

a. La diferencia de status entre investigadores, extensionistas y técnicos de crédito.

b. La diferencia en el nivel educativo.

c. La diferencia en la percepción de los problemas y el enfoque de las soluciones.

d. Las diferencias en las recompensas económicas y los incentivos de trabajo.

e. La falta de oportunidades de ascenso.

f. La actitud de los diferentes técnicos frente a sus colegas de los otros servicios.

Financieros y materiales

a. El inadecuado e inoperante suministro de los recursos económicos.

b. La falta de equipos de trabajo que estén adecuados a las necesidades del hombre de campo.

c. La falta de un adecuado mantenimiento y renovación de vehículos de trasporte.

6. Conexiones con otras instituciones

a. La falta de mecanismos apropiados que hagan factible una permanente comunicación inter-institucional.

b. Los celos institucionales; cada uno trata de ganar los mayores méritos posibles por la labor que cumple, a fin de justificar su existencia, acrecentar su presupuesto y adquirir prestigio.

c. El liderazgo institucional; toda organización quiere tener el rol de coordinadora y no de ser coordinada.

La anterior lista de problemas no es exhaustiva, simplemente señala los más frecuentemente conocidos. Su solución requiere indudablemente de una acción integral y estrategia globales, lo cual demanda el que se tomen decisiones tanto a nivel macro (sectorial) como micro (institucional) administrativo.

H. Corolario

El subdesarrollo es un fenómeno social, político y económico, multifacético y multidimensional. Parece ser la resultante de un juego de fuerzas tanto internas como externas, que generan y mantienen un sistema de dominación y dependencia.

El subdesarrollo se caracteriza por la existencia de un conjunto de creencias, valores, actitudes y percepciones que se hallan presentes en cada individuo, los grupos, las instituciones y la sociedad toda, así como por la existencia de un sistema de relaciones de dominación y dependencia de tipo económico, social y tecnológico.

Estas características se proyectan en el ordenamiento de la estructura interna y las características de la administración de las instituciones que constituyen el sistema institucional del país en general y del sector agropecuario en particular.

Por lo tanto, si se piensa en términos de cambio y desarrollo, se deberán tomar acciones dirigidas a cambiar las estructuras para cambiar el sistema, así como la forma de pensar y actuar de la gente mediante un proceso de concientización.

El desarrollo agropecuario requiere a su vez del desarrollo del sistema institucional del sector agrícola, así como de cada institución que integra el mismo.

Para ello, las instituciones de servicio deberán aplicar estrategias y mecanismos de administración y gestión que hagan factible el máximo aprovechamiento de sus recursos humanos, financieros y materiales para el logro de las metas fijadas.

Cambiar la estructura orgánica vertical, que se caracteriza por su gran concentración de poder en la cúspide de la pirámide jerárquica, por una estructura horizontal que posibilite la participación en la toma de decisiones, facilite una mayor coordinación y cooperación inter-institucional.

-Tomar conciencia histórica y científica de los fenómenos de la dependencia de América Latina, así como el conocimiento de las variables críticas que nos conllevan a esta situación.

-Conocer el medio ambiente socioeconómico, cultural y político en el cual funcionan y viven las instituciones de servicio que ocupan.

Las decisiones en torno a las anteriores realidades por parte de los líderes o directivos que conducen estas organizaciones, demandará de determinaciones que permitan estructurar programas de desarrollo dirigidos a resolver los problemas de acuerdo a la realidad, en base al autoanálisis y la autocrítica. Es decir, procurar no importar modelos estereotipados de servicios de investigación, extensión y crédito que para otras sociedades puedan tener una función en base a su realidad histórica, pero no para las nuestras cuyas características son consecuencia de sociedades dependientes.

Lo anterior implica por una parte, todo un nuevo concepto de investigación, extensión y crédito, así como una organización y administración basada en el diagnóstico y análisis de nuestra realidad, y el permanente cuestionamiento y la autocrítica de nuestra organización, programas, métodos, personal que opera, etc., que nos permita un permanente reajuste entre las organizaciones y sus acciones, y los problemas del medio y las soluciones dadas.

Por otra parte, lo anterior también demanda el concurso de un profesional que a más de estar técnico y científicamente capacitado, deberá estar consciente de la problemática del subdesarrollo y estrictamente comprometido con los cambios estructurales, a fin de poder crear una capacidad de trabajo que no solo cuide de los aspectos de producción de recursos naturales, sino de la promoción del elemento fundamental del desarrollo, cual es el hombre rural.

Finalmente, las dos anteriores consideraciones requieren de una nueva decisión de tipo socio-político a objeto de implementar los conceptos hasta aquí vertidos. Lo anterior implica no sólo una voluntad ni un deseo, sino una posición político histórica a través de la cual podamos lograr la formulación e implementación de programas evidentes y eminentemente comprometidos con la solución de los programas de desarrollo. Es decir, resumiendo, se requiere contar con una doctrina, organismos y técnicos interiorizados y comprometidos a la vez, con lo sustancial de nuestro subdesarrollo, los aspectos de producción y productividad, y los de la liberación y promoción del ser marginal.

BIBLIOGRAFIA

1. ACUERDO DE Cartagena; planteamientos de acción para el sector agropecuario en el marco de la integración andina. Lima, 1973.

2. ALPERT, A. Economic development. New York, Free Press, 1963.

3. ARAUJO, J.E.G. Del Director General. Boletín Interno del IICA (Costa Rica) no. 629: 1. 1973.

4. BLAIR, E. La decisión política y la participación popular; requisitos indispensables para la reforma agraria. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 3(3):29-34. 1971.

5. FRANK, A.G. El desarrollo del Subdesarrollo. Lima, CENCIRA. Introducción a la Reforma Agraria y Desarrollo. Lecturas Seleccionadas no. 1. 1971. 18 p.

6. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Estaciones experimentales agrícolas de la zona andina. Lima, IICA-Zona Andina, 1970. 181 p.

7. MOONEY, J. The principle of organization. New York, Harper, 1967.

8. MOSHER, A.T. Concepts of agricultural development and strategy implications for behavioral change. Ithaca, N.Y., Cornell University, 1968.

9. NEWMAN, E. Administrative action. Englewood-Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1950.

10. ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Carta de Punta del Este; establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana. In _____. Alianza para el Progreso; documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de Agosto de 1961. Washington, D.C., Unión Panamericana, 1961. (OEA/Ser. X/XII.1) Español.

11. PINTO, J.B. Investigación agrícola y desarrollo; problemas. In Seminario Regional sobre Aspectos Socio-Económicos de la Investigación Agrícola, Maracay, Venezuela, 1973. Conferencias y documentos. Maracay, IICA, 1973.

12. SAMPER, A. Desarrollo institucional y desarrollo agrícola. IICA. Serie Planeamiento no. 6. 1969. v.1, p. 54.

13. SANTOS, T. DOS. La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. IICA-CIRA. Material Didáctico no. 177. 1972. 42 p.

* 14. SEMINARIO REGIONAL SOBRE GESTION DE CENTROS DE INVESTIGACION AGRICOLA, LIMA, PERU, 1973. Informe. Lima, IICA-Zona Andina, 1973.

* 15. SEMINARIO SOBRE LA ADMINISTRACION DE INSTITUCIONES DE INVESTIGACION AGRICOLA, QUITO, ECUADOR, 1971. Informe. Quito, IICA-Zona Andina, 1971.

16. SUAREZ DE CASTRO, F. Trabajo presentado a la Novena Conferencia Latinoamericana sobre Producción de Alimentos. In Araujo, J.E.G. Del director General. Boletín Interno del IICA (Costa Rica) no. 670:1. 1974.

17. VALDEZ ANGULO, E. Discurso de inauguración del Seminario Regional sobre Gestión de Centros de Investigación Agrícola. Lima, IICA-Zona Andina, 1973.

Cuadro No.1

GRUPO ANDINO: PARTICIPACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO. A COSTO DE FACTORES 1960-1972

(Millones de dólares a precios de 1960)

Países	Producto Interno Bruto Total				Producto Interno Bruto Agropecuario				Participación del PIB Agropecuario en el Total			
	1960	1970	1971	1972	1960	1970	1971	1972	1960	1970	1971	1972
Bolivia	542.7	910.2	939.5	994.9	166.0	198.0	205.9	201.1	30.6	21.7	21.9	20.2
Colombia	4,935.7	8,214.4	8,645.2	9,274.5	1,683.7	2,436.5	2,495.5	2,639.8	34.1	29.7	28.9	28.5
Chile	3,826.5	5,991.9	6,463.6	6,640.4	463.4	590.0	620.3	617.1	12.1	9.8	9.6	9.3
Ecuador	1,128.6	1,884.1	2,048.7	2,296.4	415.4	548.5	567.7	592.1	36.8	29.1	27.7	25.8
Perú	3,139.7	5,053.2	5,351.2	5,647.8	756.8	964.0	967.4	923.0	24.1	19.1	18.1	16.3
Venezuela	5,182.4	8,927.5	9,354.0	9,704.5	372.4	626.0	649.4	672.2	7.2	7.0	6.9	6.9
Subregión	18,755.6	30,981.3	32,802.2	34,558.5	3,857.7	5,363.0	5,506.2	5,645.3	20.6	17.3	16.8	16.3

Fuente: CEPAL

Elaboración: Departamento de Programación
Sector Agropecuario.

vas.

Cuadro No. 2

GRUPO ANDINO: ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO AGROPECUARIO POR ESTRATOS DE POBLACION 1970

(Dólares por habitante, a precios de 1960)

	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
	50% más pobre	30% sgte.	15% de la Población	5% más rico
Bolivia	22	59	123	510
Colombia	104	198	450	1,563
Chile	71	235	435	1,215
Ecuador	45	120	310	1,561
Perú	27	84	217	1,456
Venezuela	60	192	436	1,104
Subregión	65	151	343	1,345

Fuente: FAO/EPDASA

vas.

Cuadro No.3

GRUPO ANDINO: COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS 1970

(Millones de dólares)

ductos	Bolivia		Colombia		Chile		Ecuador		Perú		Venezuela		Grupo Andino	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
	-	16.2	-	19.1	-	24.6	-	5.3	-	58.4	-	42.3	-	165.9
	-	-	3.2	-	-	7.0	-	0.3	-	-	7.3	-	10.5	7.3
	-	-	0.8	0.4	-	16.0	-	-	-	0.3	-	7.3	0.8	24.0
as y peras	-	0.5	-	0.9	4.4	-	-	0.2	-	2.4	-	4.7	4.4	8.7
y piña	-	-	17.9	-	-	8.2	80.4	-	-	-	1.5	-	99.8	8.2
res secas a/	-	-	0.6	1.8	4.6	2.0	-	-	0.5	2.0	-	8.1	5.7	13.9
y malta	-	0.3	-	3.9	1.7	-	-	0.2	-	1.5	-	0.3	1.7	6.2
	1.0	-	14.0	-	-	4.5	10.3	-	65.4	0.5	5.4	-	96.1	5.0
	3.6	-	466.7	-	-	7.0	30.4	-	33.1	-	12.7	-	546.5	7.0
	-	-	-	8.4	-	0.8	25.7	-	0.2	2.3	6.9	-	32.8	11.5
	-	0.4	-	-	-	7.4	-	-	-	-	-	0.4	-	8.2
y aceites ibles	-	5.8	-	6.4	-	17.7	0.1	4.9	-	11.3	5.9	9.9	6.0	56.0
	-	0.5	-	2.5	6.4	-	-	0.1	2.3	-	-	1.2	8.7	4.3
	-	1.1	5.9	-	-	3.9	0.3	0.8	0.2	-	0.3	0.2	6.7	6.0
n	0.3	-	34.3	1.5	-	18.6	-	1.5	52.5	-	-	3.9	87.1	25.5
y ganado	-	-	21.9	-	-	25.0	-	-	-	39.0	-	3.8	21.9	67.8
tos lácteos	-	3.2	0.4	0.2	-	11.6	-	1.2	-	11.1	-	12.9	0.4	40.2
productos b/	-	0.4	-	5.8	6.3	4.3	-	1.2	0.8	5.4	0.5	16.8	7.9	33.9
s	4.9	28.4	565.7	50.9	23.4	158.6	147.2	15.7	155.0	134.2	40.5	111.8	936.7	499.6

cluye hortalizas
cluye otros cereales, otras frutas, fécula de papa, pimienta, lúpulo, semillas de oleaginosas, caucho natural, maderas, eros vacunos y vinos

.: Anuarios de Comercio Exterior
ación: Departamento de Programación. Sector Agropecuario.

Cuadro No.4

GRUPO ANDINO: ANALISIS NUTRICIONAL DEL CONSUMO HUMANO 1970

	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Total Calorías (N°/día)	1,997	2,103	2,562	1,993	2,341	2,359
De origen vegetal	1,690	1,676	2,022	1,642	2,005	1,938
De origen animal	307	427	540	351	336	421
Total Proteínas (grs./día)	49.1	47.7	65.7	46.5	60.8	59.9
De origen vegetal	37.2	22.2	38.0	31.1	40.5	33.4
De origen animal	11.9	25.5	27.7	15.4	20.3	26.5
Total Grasas (grs./día)	40.9	47.1	71.5	46.4	50.6	58.6
De origen vegetal	13.6	17.8	30.1	18.0	25.6	28.4
De origen animal	27.3	29.3	41.4	28.4	25.0	30.2

Fuente: FAO, EPDASA. Roma, 1972

Elaboración: Departamento de Programación
Sector Agropecuario.

vas.

LAS RELACIONES DE EXTENSION, INVESTIGACION Y CREDITO CON EL MERCADEO

Dr. Luis Paz

I. OBJETIVO DE LAS DIFERENTES ORGANIZACIONES PUBLICAS DE AGRICULTURA

Luis J. Paz*

Incremento del Ingreso de la Familia Rural, y

Lograr una mejor distribución del ingreso entre las familias rurales y entre éstas con otros sectores de la economía.

"Lograr" y no incrementar, porque el que lo debe lograr es el mismo agricultor y su familia, coordinado con los mismos agricultores de la región y con el apoyo, también coordinado de los organismos públicos.

"Incremento del Ingreso" pero no sólo medido en términos monetarios. Más apropiado sería "incremento del bienestar".

Incluye algo más que la satisfacción de las necesidades elementales de alimentación, vestido y vivienda.

"De la Familia Rural", porque es toda la familia la que participa en la producción, la que además no tiene porque ser sólo agropecuaria; y, porque también es toda la familia la que tiene que incrementar su bienestar.

A. Distribución del ingreso entre las Familias Rurales

1. Por justicia.

2. La concentración en pocas manos impide las inversiones en el medio rural, debido a que las utilidades sólo se invierten:

   -o en el extranjero
   -o en las ciudades principales
   -o en consumo suntuario

   ↓

   -migraciones

3. La población local no participa en las decisiones de inversiones productivas ni sociales.

* Director General de la Oficina de Planificación Sectorial de Planificación Agraria - Ministerio de Agricultura del Perú.

B. Entre éstas con otros Sectores de la Economía

1. El desequilibrio urbano-rural en desarrollo y en ingresos no sólo es injusto, sino que a su vez origina el rechazo de los profesionales y técnicos para trabajar en áreas rurales. "El extensionista no trabaja en el área como algo en donde él y su familia progresan conjuntamente, sino que dedica tiempo en buscar conexiones para trabajar en la ciudad".

2. Impide el desarrollo de un mercado para la industria, tanto de bienes de consumo como de insumos agropecuarios.

II. LA UNIDAD AGRICOLA

Con quién tenemos que trabajar?

Descripción breve, pero lo más completa posible.

A. La Unidad Física

Area de terreno de tamaño variable

Clima - Temperatura
Agua } Limita alternativas de cultivo

Suelo - Limita más las alternativas
Influye sobre costo de insumos por unidad de producto obtenido

Topografía - Limita posibilidades de mecanización

Ubicación - Determina costos de trasporte, y limita aún más las alternativas de cultivo.

B. Propiedad de la Unidad Agrícola

Privada	Correctiva
Estatal	Individual
	Mixta

C. Las necesidades de los Usuarios de la Unidad Agrícola

1. Cuyo grado de satisfacción indicare el punto de partida y el punto a donde queremos llegar de acuerdo a nuestro objetivo.

2. Necesidades Individuales y Colectivas:

Básicas:	Alimentación Vivienda Vestido Salud
De comodidad:	Cocina a Kerosene Televisor Refrigeradora
Superiores:	Educación Religión
Recreativas:	Deporte Cine Teatro Bailes
Superfluas :	
Vicios:	

Algunas requieren cierto tamaño de público para que puedan desarrollarse: Aldea, Pueblo, Ciudad

D. Instituciones que influyen en las decisiones del Agricultor sobre el uso de la Unidad Agrícola.

Gobierno:

- Asistencia técnica
- Investigación
- Crédito
- Política de precios
- Política de impuestos
- Política de inversiones
- Gobierno local: Control de calidad y precio

Organizaciones Campesinas:

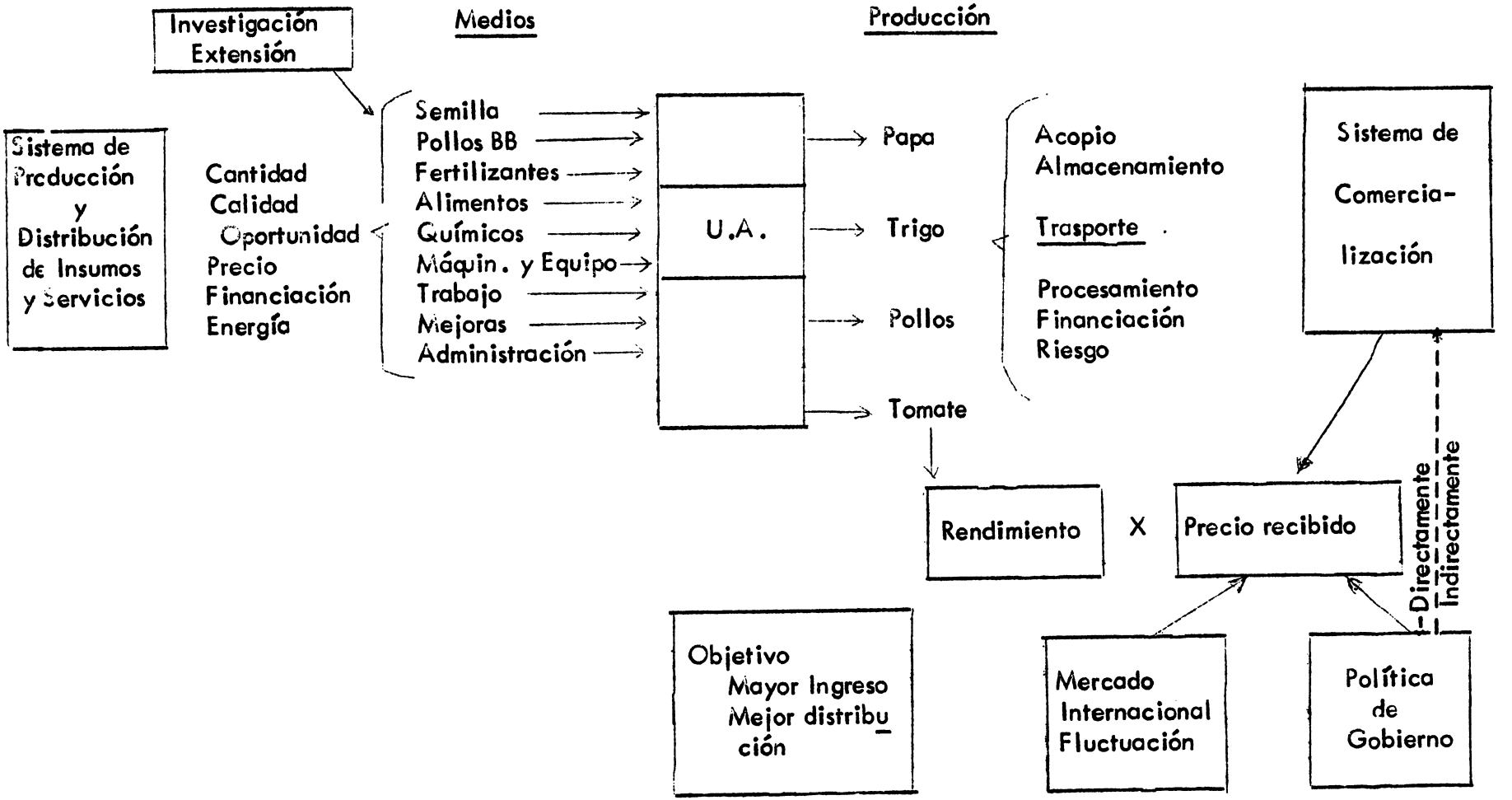
- De carácter político
- Cooperativa de servicios

Empresas Privadas:

- Intermediarios
- Industriales

E. Operación de la Unidad Agrícola

El agricultor decide producir individualmente o colectivamente.



III. INCREMENTOS EN RENDIMIENTO

A. Cómo deben participar los Organismos Públicos y los Agricultores Organizados?

1. Necesidad de restablecer o desarrollar la confianza entre técnicos y agricultores.

2. Necesidad de tener objetivos y metas comunes.

3. Necesidades de coordinar acciones entre instituciones con los agricultores organizados hacia los objetivos y metas comunes.

Qué se entiende por coordinar?

a. Sentarse en comités o directorios a discutir?

b. Determinar en qué etapa y en qué forma debe participar cada uno para el logro de los objetivos comunes.

-Alguien debe actuar como coordinador en la ejecución para controlar el cumplimiento de lo acordado en la forma requerida y oportunamente.

B. Cómo actuar, por funciones, o por productos?

-Las metas no se pueden fijar exclusivamente por funciones.

-Para fijar metas por funciones se requiere primero haber trabajado por producto.

C. Se debe actuar sobre todos los Productos simultáneamente, o Seleccionar los más importantes de cada Región.

-Necesidad de ganar confianza de agricultores y de los técnicos en sí mismos.

-Capacidad del personal y de los recursos

↓

Preferible es concentrarse en uno

a. Importante de la región

b. Que se pueda tener impacto

D. Quién define sobre qué Producto concentrar Esfuerzos?

-Extensión: Indica los cultivos en los que se puede tener impacto

-Investigación: Indica lo que se puede hacer

-Agricultor: Restricciones y posibilidades concretas de cada cultivo y requerimientos desde su punto de vista para el logro de las metas.

-Planificación: Importancia relativa de los cultivos y crianzas.

E. Cómo proceder una vez definido el Cultivo o Crianza prioritaria de la Región

1. Cuánto producir?

-Puede ser definido individualmente por cada agricultor?

-Debe ser arreglo entre Gobierno y Agricultores Organizados

-Necesidad de que los agricultores se organicen por producto o grupos de productos.

a. Para participar en la definición de:

-Prioridades en las investigaciones

-Financiación de algunas investigaciones

-Investigaciones en sus terrenos

-Y en el área por sembrarse y lo que requieren concretamente para cumplir.

2. Cómo coordinar las acciones?

a. Lista de actividades detalladas del cultivo.

b. Requerimientos para cada actividad por hectárea.

-Cantidad
-Especificaciones
-Oportunidad
-Organismo responsable

c. Diagrama de recursos para aprobación de todos los participantes (Investigación, extensión, crédito, insumos, compra, almacenamiento, etc.) y para el control por un coordinador de la marcha del proyecto de producción de ese producto en la región.

d. Presupuesto específico: [por hectárea / por oficina pública]

e. Preparación del personal (no requiere ser agrónomo)

f. Organización del apoyo especializado.

Anexo 1

Actividades para el Cultivo del Maiz

Etapa	Actividades	Comienzo	Fin	No. total de días
1. Planificación y preparativos	Pedir insumos	1o. nov.	1o. feb.	90
	Asegurar disponibilidad de maquinaria	1o. nov.	1o. feb.	90
	Ordenar arada	1o. enero	1o. feb.	30
	Examinar requerimientos de fertilizantes	1o. nov.	1o. dic.	30
2. Preparación de semilleros	Chequear capacidad de germinación de la semilla	1o. feb.	1o. mar.	30
	Arar hasta 20 cms.	1o. feb.	24 feb.	24
	Primera labranza con discos			
3. Durante el cultivo				
4. Recolección de cosecha	Prepararse para la cosecha, trasporte y mercadeo.	13 mayo	9 junio	25
	Decidir método de recolección manual o mecánico.	13 mayo	19 mayo	6
	Ordenar sacos	13 mayo	19 mayo	6

Anexo 2

Diagrama de Fechas

Noviembre Diciembre Enero Febrero Marzo Abril Mayo Junio

1. Lo que hay que hacer cada fecha y,

2. el plazo que tiene para que no interfiera o impida la ejecución de otra actividad.

3. Los responsables de cada actividad

   a. Debe ser aprobado por todos los participantes

   b. Debe ser utilizado por todos y respectivamente por el coordinador para el control.

   c. Debe servir de base para programa de extensión sobre el cultivo para "extender" antes y durante cada etapa, empleando los métodos de extensión según los casos.

Anexo 3

Prácticas de Cultivo

Actividad	Detalle	Implemento o Material	Cantidad	Fecha	Observaciones
Aplicación de Fertilizantes	Básico	N.P.K. 12.24.12	300 kgs/ha.	15 feb. 28 feb.	Aplicarse a la siembra.
	Complementario.	Urea 46%		1o.abril ó 30 días de brote	Seguro de riego sino cae lluvia

F. Qué acciones deben realizar los Organismos Públicos y cuáles los Agricultores Organizados?

1. Capacidad del Gobierno para hacer todo?

2. Importancia de la participación campesina

3. Necesidad de que otros funcionarios se dediquen a apoyar a las instituciones de campesinos para que participen:

a. Inicialmente:

-en el comercio de insumos
-en la provisión de servicios

b. Luego, en el comercio de productos

c. Finalmente, en el procesamiento de sus productos

-Mayor valor agregado
-Mayor seguridad de mercado
-Abastecimiento de algunos de sus propios insumos

IV. COMERCIALIZACION Y PRECIOS

A. Infraestructura prioritaria en función del Producto

-Estatal
-Agricultores

B. Precio mínimo que no permite que el Agricultor pierda si bajan los Precios.

V. RELACIONES ENTRE COMERCIO, INVESTIGACION, EXTENSION Y CREDITO

Comité coordinador por producto presidido por un Jefe de Proyecto con participación de representantes de agricultores.

1. Examina fallas

2. Analiza mejoras futuras

3. Influye en presupuesto no compitiendo entre los cuatro sino para dedicar recursos a lo que podría llamarse el elemento al mínimo, aquel donde el impacto puede ser mayor, y así sucesivamente.

LOS ASPECTOS ORGANICOS Y DE GESTION COMO ELEMENTOS PARA EL LOGRO DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Ing. Ernani Fiori

LOS ASPECTOS ORGANICOS Y DE GESTION COMO ELEMENTOS PARA EL LOGRO DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL*

I. INTRODUCCION

A. El Programa de Gestión del IICA

1. Punto de partida. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, está enfocando su atención de manera especial hacia los problemas de gestión institucional. Esto se debe a: (a) que muchos gobiernos de la América Latina han realizado notables esfuerzos en la formulación de políticas, planes y programas con la finalidad de mejorar la situación del medio rural y de promover una mayor integración del sector agropecuario a la economía nacional; (b) que tales esfuerzos, con frecuencia vienen dando unos resultados que no siempre responden a las expectativas creadas. Uno de los factores que pueden influir en esta inadecuación entre medios y resultados puede ser, y la experiencia del Programa de Gestión del IICA así parece confirmarlo, la deficiente gestión de las organizaciones del sector agropecuario y de sus programas de acción.

2. Finalidad del Programa de Gestión. Las actividades del Programa de Gestión van dirigidas a detectar las variables del proceso de gestión que puedan ejercer mayor influencia sobre la eficiencia y la efectividad de los organismos públicos y privados del sector agropecuario.

Una vez identificadas las variables más significativas respecto a los problemas específicos considerados, se diseñan modelos de gestión y se formulan estrategias e instrumentos correctivos, contando siempre con la participación activa del personal de las instituciones que ha de aplicarlas de acuerdo a la realidad concreta del país.

B. Alcances del Presente Documento

1. Objetivo del documento. En el presente documento se intenta describir una estrategia de acción coordinada, con sus presupuestos teóricos e implicaciones, que fue experimentada por el Programa de Gestión en algunos países de América.

---

* Documento presentado por el Programa de Gestión del IICA. Expositor Ingeniero Ernani Friori.

2. Cuadro de referencia. Como punto de partida para la descripción de una estrategia de acción coordinada, se puede utilizar un esquema de variables o factores de gestión que parecen esenciales para el funcionamiento y operación de las organizaciones (ver gráfico 1). Este esquema permite ordenar lógicamente la información recogida y desarrollar condiciones y recomendaciones correctivas.

El punto de partida del esquema, así como su lógico punto final, se encuentra en los OBJETIVOS, es decir, lo que un organismo o un conjunto de organismos intentan conseguir a través de sus actividades.

Sigue a continuación, el PLANEAMIENTO o estrategia general para alcanzar los objetivos. El Plan se concreta mediante la PROGRAMACION, es decir, la determinación específica del qué, cómo, cuándo y quién ha de llevar a cabo las acciones. La programación no es posible si no se conocen los RECURSOS disponibles en sus tres dimensiones de calidad, cantidad y tiempo. Los programas y proyectos resultantes proporcionan la base para la COORDINACION, así como para el control y la evaluación. Los programas no pueden ser realizados sin una ORGANIZACION operativa. Finalmente, el éxito de la etapa EJECUCION depende, no sólo de todos los factores hasta ahora mencionados, sino también del adecuado control de las circunstancias concretas en que las acciones deben realizarse. El éxito podrá ser medido de manera definitiva por el grado de consecución de los OBJETIVOS.

En este esquema la coordinación aparece como un factor complejo y dinámico inherente a todo el proceso administrativo, que fluye a través de los diversos elementos del proceso administrativo y va tomando forma hasta culminar en la ejecución armónica de las acciones. Para fines analíticos podríamos dividir el proceso de coordinación en dos etapas lógicas:

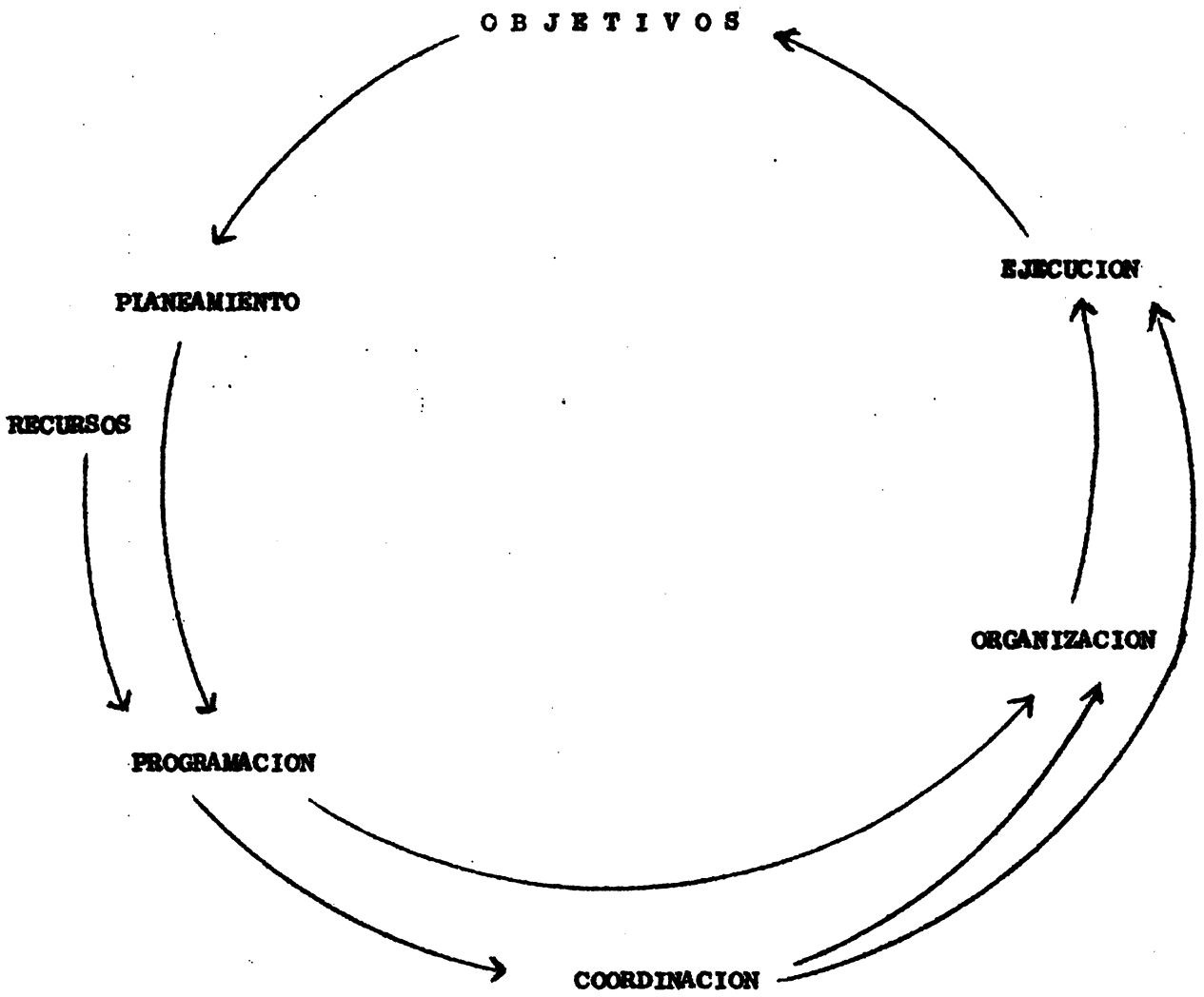
a. Etapa preparatoria: es decir, la preparación para la ejecución coordinada de las acciones. Esta preparación requiere la percepción clara y uniforme de los objetivos por parte de los departamentos de un organismo, o por parte de los diversos organismos que participan en la acción; la programación conjunta del trabajo a realizar; la determinación de la organización común para la realización del trabajo; la especificación de los recursos que cada departamento o cada organismo debe aportar para la adecuada realización de sus funciones dentro de la organización.

b. Etapa de realización: es decir, de ejecución coordinada, de los proyectos o acciones programados y de control y evaluación de dicha ejecución.

Así pues, el presente trabajo intenta, dentro de este cuadro de referencia, describir una estrategia de acción coordinada, con sus presupuestos teóricos e implicaciones prácticas.

GRAFICO 1

VARIBALES DE GESTION



II. PROBLEMAS FUNDAMENTALES ENCONTRADOS

A. La Falta de Coordinación

En sus dos años de experiencia, el Programa de Gestión ha utilizado una gama bastante amplia de metodologías de análisis de la gestión de los organismos de servicio agropecuario en diversos países. El denominador común de los problemas encontrados y de las estrategias de corrección propuestas suele centrarse en la falta de coordinación interinstitucional.

El problema de la coordinación interinstitucional puede ser analizado desde tres niveles: el nivel de los productores, el nivel operativo de los organismos de servicio y el nivel central o superior de los mismos. Si bien cada uno de estos niveles puede expresar en forma distinta el problema de la ineficiencia e ineficacia de las acciones interinstitucionales, existe una íntima relación entre ellos, de manera que es factible, comenzando el estudio por cualquiera de los tres, adelantar conclusiones acerca del comportamiento de la coordinación en los otros niveles.

El Programa de Gestión, sin embargo, ha seguido por lo general la trayectoria de comenzar su estudio a partir del nivel de productor, por ser a este nivel donde confluyen los resultados finales de los esfuerzos institucionales, para ascenden luego a los niveles operacional y central de los organismos de servicio, con el fin de detectar dónde se encuentran las causas de las deficiencias halladas en los servicios a nivel de productor.

1. Desde el nivel del productor. Las deficiencias halladas más comunmente a nivel de la clientela de los organismos de servicio son:

   a. En general, los servicios agropecuarios, vistos desde la posición del público receptor, es decir, del agricultor, no aparecen como coordinados entre sí, sino como acciones aparentemente independientes emprendidas por diversos organismos.

   b. Los agricultores, especialmente los pequeños, que reciben crédito agropecuario pero no cuentan con suficientes servicios complementarios al crédito, presentan índices de tecnificación y niveles de productividad que no se diferencian significativamente de los que no usan crédito. Por consiguiente, la mera extensión cuantitativa del crédito, no coordinado con otros servicios técnicos complementarios, no se vislumbra como capaz de mejorar significativamente las condiciones de producción de los pequeños agricultores.

c. Falta de adecuación entre recomendaciones tecnológicas del servicio de asistencia técnica y/o extensión y capacidad de adopción de las recomendaciones por parte de ciertos tipos de clientela. Esto parece señalar una insuficiente comunicación y coordinación entre los organismos o agencias que investigan y los que ofrecen la asistencia técnica.

d. Los proyectos referentes a aumentos de producción de algunos productos agropecuarios, especialmente los perecederos, algunas veces no toman suficientemente en cuenta la coordinación oportuna con los servicios de comercialización de los productos.

e. Se comprobó que en las zonas donde existe alguna forma asociativa de los productores agropecuarios, los diversos servicios tienden a vincularse con relativa facilidad y efectividad. Se ha notado, sin embargo, que algunos organismos de servicio no establecen la coordinación requerida con otros organismos dedicados al desarrollo de diversas formas asociativas de productores.

2. Desde el nivel de las instituciones. A partir de las inquietudes surgidas respecto a la coordinación entre servicios a nivel de productor, se pasó al estudio de la gestión institucional en los niveles operativo y superior de los organismos, a fin de hallar en estos niveles los factores que determinan la deficiente coordinación de los servicios y de diseñar las estrategias correctivas más convenientes.

Los factores que aparecieron más corrientemente en la experiencia del Programa de Gestión fueron los siguientes:

a. Falta de definiciones claras de política agropecuaria.

b. Deficiente implementación de las políticas definidas.

Nota: Esta deficiencia se refiere especialmente a la manera cómo implementar las políticas que hayan sido definidas.

c. Falta de claridad en los objetivos de los organismos sectoriales, para permitir efectos de compromiso en las acciones coordinadas.

d. Desequilibrios en la organización de recursos a los diferentes organismos y deficiente manejo de los recursos asignados a los mismos.

e. Los diversos organismos tienen estrategias de acción diferentes que no siempre resultan compatibles para una ejecución coordinada de las acciones. Algunas veces, la falta de adecuación entre estrategias tiene su origen en la ausencia de un plan global o estrategia común para el sector.

f. Falta de respaldo normativo a los mecanismos existentes de coordinación.

g. Niveles decisionales heterogéneos entre organismos, que dificultan las decisiones interinstitucionales.

h. Los problemas de coordinación afectan a veces a sólo algunas partes de un organismo y no al organismo total, de manera que se carece de interés y del apoyo decisivo del organismo para su solución.

i. Falta de procedimientos e instrumentos adecuados de programación interinstitucional e intrainstitucional, que produce una ejecución deficiente de las actividades de naturaleza conjunta.

alto dinamismo productivo (ya sea como exportador o como productor de bienes altamente comercializables a nivel de consumo interno) y, por otra parte, un subsector deprimido, con una economía típica de subsistencia.

Estos dos subsectores de producción, que de hecho conforman una única estructura de producción por su interrelación, giran en torno a un mismo eje, que es el sistema económico global vigente, en donde ambos subsectores se armonizan en beneficio del más dinámico de ellos. De esta manera, las medidas o soluciones que se tomen para el subsector deprimido, estarán, en cierta forma, en la dimensión del subsector dinámico, es decir, en la esfera de sus necesidades e intereses. Esto se explica porque, en última instancia, el subsector dinámico es el que, junto con otros, suele conformar los centros de poder y decisión del país.

Ahora bien, de acuerdo al esquema gráfico, a partir de esta estructura aparentemente dual de producción se constituyen y se desarrollan las políticas e instrumentos y/u organismos de organización y promoción del proceso productivo. Estos instrumentos ofrecerán los servicios que les sean demandados y se organizarán en la forma más adecuada al proceso productivo.

En este contexto las modificaciones y las trasformaciones se van produciendo de acuerdo a la dinámica interna de las relaciones de demanda y oferta de servicios. En este sistema de relaciones es posible que la demanda de un servicio se agote y, en consecuencia, ese servicio ya no tenga razón de ser.

En la misma línea de elaboración teórica cabe mencionar los conceptos de eficiencia y eficacia dentro del cuadro institucional.

Por una parte, el sistema de producción tiene como objetivo producir bienes, con una tasa de eficiencia determinada por las posibilidades e intereses de la economía global en orden a lograr el bienestar de los que participan en este proceso. La dimensión de eficacia estará dada por la medida en que aquel objetivo se realice.

Por otra parte, el sistema institucional tendrá por objeto apoyar y promover el logro del objetivo del sistema de producción, en cuanto es función de este sistema. Su eficacia puede, por consiguiente, ser considerada como una dimensión de la eficacia del sistema de producción; su eficiencia será medida en términos de costo y tiempo para la realización de las actividades requeridas para el logro de aquella eficacia. Es oportuno subrayar que la eficiencia, en términos de costo y de tiempo, no es establecida arbitrariamente, sino en función de los patrones de eficiencia existentes en el sistema económico general del país.

En todo lo expuesto hasta ahora se plantea que toda orientación de un sistema político-institucional aparece como función del sistema de producción y que, a su vez, ambos estarían en función del objetivo último de la sociedad, que puede ser el crecimiento económico, el desarrollo económico-social, etc. De lo dicho se desprende que cualquier abordaje del sistema institucional para estudios de diagnóstico e intervención ("social intervention") sólo tendrán consistencia técnico-científica si se consideran también los objetivos y situación del sistema productivo.

De otra manera, las intervenciones para el desarrollo o para la trasformación institucional, no pasarán de ser estudios aislados, centrados en los métodos y conceptos de racionalidad del trabajo burocrático. Este tipo de enfoque de los problemas institucionales, que tiene valor y significado en un determinado momento y una vez consideradas las características del sistema productivo en general corresponde al nivel microestructural al que nos referimos ya en el capítulo primero.

Para concluir la elaboración acerca del nivel macroestructural de la problemática institucional, ubiquemos dentro de él nuestra preocupación por la coordinación interinstitucional. Para ello, plantearemos una serie de supuestos que servirán de base para algunas reflexiones:

a. Existe una integridad estructural entre los dos subsectores de producción, comercial y de subsistencia, que coexisten en muchos países formando un todo orgánico;

b. en este todo orgánico, la estructura más dinámica mantiene a la estructura de subsistencia bajo su dependencia como forma de alcanzar el máximo provecho de los factores de producción disponibles;

c. este todo orgánico es, a su vez, parte de un sistema económico social dentro del cual se relaciona con otros sectores productivos que también pueden ser determinantes de la superación del dualismo en el agro, restringiéndolo o favoreciéndolo;

d. la superación del aparente dualismo en el agro podrá darse en la medida del interés y disposición de la estructura más dinámica; este interés vendrá dado, o por la progresiva absorción del subsector de subsistencia por otros sectores o áreas de la economía nacional, o por la presión social del subsector deprimido sobre las estructuras más dinámicas, o por otras razones excepcionales, como el replanteamiento completo del sistema productivo vigente;

e. por consiguiente, los logros del subsector agropecuario de subsistencia, en cuanto a su superación, estarían supeditados, por lo general, a la estructura de producción más dinámica.

En base a lo expuesto hasta ahora se sugieren las siguientes reflexiones:

a. Si el sistema institucional se genera y opera fundamentalmente en función de la demanda de servicios por parte del sistema productivo, a fin de lograr los objetivos generales del país, se puede concluir que, por lo general, los recursos institucionales y los propios organismos estarán orientados hacia los sectores más dinámicos y remunerativos de la economía; por lo menos, alrededor de estos se encontrarán los organismos más dinámicos y efectivos desde un punto de vista económico.

b. Dentro de este contexto, si algunos organismos están orientados hacia los sectores más deprimidos y, en la medida en que esta orientación no esté apoyada en claras políticas de desarrollo social o de superación por vía asistencial de la marginalidad, es probable que las acciones de aquellos organismos sean marginales y que lo sea también su misma estructura organizativa;

c. Teniendo en cuenta las diferencias entre los dos subsectores que parecen típicos en nuestras estructuras de producción agropecuaria y, por tanto, las diferentes exigencias en la demanda de servicios, es probable que, a un cierto nivel de diferenciación de esos dos subsectores, un mismo organismo que pretenda atender a ambos subsectores con los mismos métodos e instrumentos fracase respecto a uno o a otro de los subsectores, o incluso respecto a los dos; es decir, la demanda según tipo de servicio de un subsector es diferente de la demanda de otro subsector y, en cierto modo, los criterios de eficiencia y eficacia así como los métodos e instrumentos de acción son también diferentes para los dos subsectores;

d. Considerando el principio de homogeneidad como la base para el logro de la interacción tanto interpersonal como interinstitucional, es probable que una estructura orgánica que pretenda

la acción coordinada de un grupo de entidades u organismos que no sean homogéneos en sus objetivos, en sus técnicas o en sus realizaciones por estar orientados a subsectores productivos diferentes, corra el riesgo de fracasar en sus esfuerzos de coordinación. Se logrará, a lo sumo, la coordinación entre las partes de los organismos que tengan algún grado de homogeneidad.

2. El nivel microestructural. Analizados ya algunos aspectos de la coordinación a nivel macroestructural, podemos pasar a la consideración del nivel microestructural de la problemática de la coordinación. A este nivel, en el que han tenido lugar las experiencias del Programa de Gestión del IICA en varios países, cobran vigencia las estrategias, técnicas e instrumentos de gestión y administración.

Como se dijo anteriormente, en el capítulo primero, en los análisis de la gestión de sistemas institucionales se hizo patente que la coordinación no puede ser considerada como un elemento aislado de gestión, sino que ha de ser enmarcada en lo que podemos llamar el Ciclo de Gestión. Sin embargo, y en vistas a una intervención correctiva, no basta especificar los elementos más estratégicos dentro del Ciclo de Gestión que favorezcan o impidan la coordinación. Es preciso determinar cuál o cuáles de esos elementos estratégicos son más fácilmente manipulables a corto plazo en vistas a iniciar una acción correctiva y a influenciar a otros elementos restrictivos de la coordinación más difícilmente manipulables.

El Programa de Gestión verificó, a través de sus experiencias, que uno de los factores más sensibles a la manipulación y que al mismo tiempo puede influir con cierta facilidad en otros elementos que interfieren en la coordinación es la programación interinstitucional para las actividades a nivel operativo o de ejecución.

Cabe destacar que al considerar la programación interinstitucional como punto de partida instrumental para la coordinación, se tiene en cuenta una serie de prenotandos:

a. La homogeneidad de objetivos, estrategias y clientela es factor importante para la coordinación.

b. Los organismos que no tengan objetivos, estrategias y clientela homogéneos tiene poca posibilidad de coordinación en la ejecución de sus actividades y en realidad no tienen por qué coordinarse.

c. Algunos organismos tienen al menos una parte de su todo (departamento, división, servicio) que incide sobre un objeto común con otros organismos. En tal caso la coordinación se presenta entre partes de los organismos.

d. Por programación interinstitucional se entiende aquí la determinación específica de los objetivos, metas y actividades en sus circunstancias concretas de espacio y de tiempo, en las que concurren diversos organismos en vistas al cumplimiento de algún objetivo general, plan o política sectorial.

e. Es importante situar correctamente el nivel en que se discute la coordinación y la programación como su instrumento. En el proceso programático pueden distinguirse tres niveles de decisión: (1) nivel de planificación sectorial a mediano y largo plazo; (2) nivel de programación sectorial operativa y (3) nivel de formulación de proyectos sectoriales para la ejecución. En cada uno de estos niveles debe haber decisiones de coordinación; de la consistencia interna entre esas decisiones dependerá el logro de la acción coordinada.

f. A medida que se va descendiendo de nivel, los planteamientos de acción coordinada se hacen más concretos y los organismos tienden a aproximarse más a una verdadera programación conjunta. Por esta razón, el Programa de Gestión considera el tercer nivel como prioritariamente estratégico.

IV. ELEMENTOS PARA LA OPERACIONALIZACION DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

A. Introducción

Una vez definido el marco de referencia de los problemas de la coordinación interinstitucional podemos pasar a considerar la operacionalización de la acción remedial a nivel operativo. Comencemos con algunos prenotandos.

1. El Programa de Gestión del IICA ha realizado sus experiencias en el campo de la coordinación interinstitucional dentro de lo que hemos llamado nivel microestructural de la problemática de la coordinación, y, consecuentemente, ha aplicado a este nivel estrategias e instrumentos correctivos de tipo técnico-administrativo. Sin embargo, ha sometido a la consideración de altos funcionarios nacionales las limitaciones de este enfoque y las relaciones de algunos problemas de coordinación con las circunstancias concretas del nivel macroestructural del país.

2. Siendo el IICA un organismo interamericano al servicio de las naciones de América Latina, las experiencias del Programa de Gestión se han realizado a solicitud y con el apoyo de los gobiernos interesados. De esta manera hemos logrado siempre la participación activa de funcionarios nacionales pertenecientes a diversos niveles institucionales en el diseño y en la implementación de soluciones.

3. La presente explicación se referirá a un país específico aunque, por razones obvias, no se hará mención de las circunstancias concretas que envolvieron la acción remedial utilizada. Por consiguiente, presentaremos en forma sintética y a manera de estudio de caso, las estrategias e instrumentos usados, pero prescindiendo de las circunstancias de lugar y de tiempo en que ocurrieron.

B. Estrategia

La estrategia desarrollada incluye, los siguientes elementos:

1. Determinación de los factores estratégicos de gestión. Para buscar solución a las deficiencias halladas a través del diagnóstico de los servicios agropecuarios y de la gestión de estos servicios por parte de los organismos sectoriales, es preciso determinar qué factores aparecen, como estratégicos respecto a las deficiencias encontradas y cuáles de ellos son más susceptibles de manipulación a corto plazo.

Se fijaron como factores estratégicos la coordinación intra e interinstitucional y la programación de las acciones conjuntas. Esta última fue elegida como instrumento estratégico para el logro de la coordinación.

2. Determinación del organismo sectorial-clave para el desarrollo e implementación de soluciones. En la ausencia de un organismo que ejerza una función real de liderazgo dentro del sector agropecuario, que en el país considerado se presentaba muy dividido en entidades heterogéneas, se eligió como pivote para la estrategia al Ministerio de Agricultura y Ganadería. La elección recayó sobre este organismo por las siguientes razones:

a. Cuenta con uno de los servicios-clave para el nivel operacional: extensión y asistencia técnica.

b. En ausencia de un plan o programa sectorial de desarrollo agropecuario, el Ministerio de Agricultura es prácticamente la única entidad que elabora proyectos de acción a nivel de sus Direcciones de Extensión, Ganadería e Investigación; estos proyectos pueden servir de punto de partida para una programación interistitucional.

c. Los servicios citados del Ministerio de Agricultura son los que están más distribuidos en términos físicos por el país y en más estrecha relación con los productores; por otra parte, requieren de atención especial a objeto de dinamizar su capacidad de complementación con otros servicios.

3. Especificación de los niveles o departamentos, dentro de la institución-clave con roles de decisión sobre prioridades sectoriales, de programación, y de formulación de estrategias de implementación.

En el caso de estudio se identificaron:

a. El Consejo de Directores del Ministerio, como órgano potencial de decisiones.

b. La Dirección de Programación del Ministerio y los Centros Agrícolas Regionales, como organos básicos para la programación.

c. La Dirección de Extensión como órgano principal para la formulación de proyectos de fomento y para la ejecución de los mismos.

4. Identificación de las estructuras formales de coordinación interinstitucional ya existentes, que estén en condiciones de asimilar y apoyar el proceso de programación y coordinación interinstitucional.

A nivel nacional se identificó a un consejo central de representantes de los organismos sectoriales, el cual, aún sin tener fuerza legal o normativa, actúa como foro para ventilar problemas comunes.

A nivel regional, se identificaron consejos de representantes de los organismos a nivel operativo, con las mismas características de falta de normatividad y de actuación en base a la buena voluntad.

5. Legitimación del proceso de intervención. Dado que las acciones remediales a emprender, para el logro de la programación y coordinación interinstitucional habían de envolver principalmente a los niveles técnico-administrativos de los organismos centrales y a los niveles operativos regionales y locales, se buscó desde el primer momento la legitimación por parte de los niveles superiores de los organismos de todo el proceso de intervención. Para ello, el Programa de Gestión dedicó un mes entero a exponer ante las Juntas Directivas y Consejos de Directores de los principales organismos sectoriales los resultados de su diagnóstico, el carácter de los cuellos de botella encontrados y su efecto sobre la eficiencia y eficacia de las actividades institucionales, así como los lineamientos para su solución. Como consecuencia, los altos niveles jerárquicos, no sólo expidieron órdenes a sus niveles intermedios y operativos, sino que quedaron comprometidos a apoyar los cambios que se fueron proponiendo a través del proceso de intervención.

6. Motivación para el proceso de intervención. Suscitar el interés por el desarrollo y aplicación de soluciones implementables a corto plazo para problemas ya percibidos y sentidos, fue el objetivo del Programa de Gestión respecto a los niveles técnicos centrales y a los niveles operativos regionales de los organismos. El proceso de motivación resultó relativamente fácil por cuanto el personal técnico-administrativo central y el personal operativo regional percibe y sufre los problemas, pero, con frecuencia, la gran cantidad de funciones y actividades que recaen sobre ellos no les da oportunidad de buscar las soluciones adecuadas. Por lo general, los funcionarios técnicos y operativos se interesaron inmediatamente en la aplicación de un plan remedial que no sólo no les apartaba de sus ocupaciones sino que les abría nuevas perspectivas para lograr mejores rendimientos.

7. Participación de los funcionarios en el proceso de intervención. El último paso en esta estrategia, aunque no necesariamente el último en la secuencia temporal, lo constituyó el envolvimiento de los funcionarios más directamente involucrados en la implementación de esta fase remedial para su participación en el trabajo.

Los funcionarios involucrados fueron, principalmente, los siguientes:

a. Un representante de alto nivel jerárquico, de cada uno de los organismos principales del sector agropecuario, nombrados por su respectiva Junta Directiva o Gerente. Con ellos constituimos un núcleo básico al que denominamos "Grupo de Trabajo", para la elaboración de los instrumentos y procedimientos de intervención.

b. Los Directores del Ministerio de Agricultura y algunos técnicos de las Direcciones de Programación y Extensión.

c. Los Directores Regionales del Ministerio de Agricultura; se consideró a estos como la base para el trabajo a nivel regional y local.

C. Instrumentos de Programación para la Acción Interinstitucional y su Operacionalización.

1. Objetivos y políticas agropecuarias.

a. Elaboración de un cuadro de criterios económico-sociales para la producción nacional y de los procedimientos para su manejo a fin de facilitar la labor del Consejo de Directores del Ministerio de Agricultura en la determinación de los rubros prioritarios de producción agropecuaria para el año agrícola siguiente.

b. Especificación, en base a las condiciones ecológicas y a los recursos generales existentes, de los proyectos prioritarios que deben ser programados en cada región del país de acuerdo con las prioridades nacionales establecidas. Esta especificación deja lugar para que cada región formule otros proyectos secundarios de acuerdo a las iniciativas y necesidades regionales o locales.

c. Comunicación formal a otros organismos de servicio por medio de sus representantes en el "Grupo de Trabajo" (crédito, comercialización, desarrollo social, etc.), de las prioridades de producción y de los proyectos regionales prioritarios establecidos por el Ministerio a fin de orientar su participación en los procesos de programación y de ejecución.

d. Constitución del Consejo de Directores del Ministerio como órgano normativo para la programación, control y evaluación de los planes anuales de producción agropecuaria, actuando la Dirección de Programación del Ministerio como Secretaría Técnica del Consejo.

e. Aprobación de normas y procedimientos de coordinación interna, a fin de que las diversas Direcciones y servicios del Ministerio actúen como un todo orgánico en la preparación y ejecución del plan anual ministerial.

Los cinco puntos anteriores, además de permitir al sector agropecuario contar con objetivos claros para el plan de acción anual van también dirigidos a fortalecer la imagen del Ministerio de Agricultura, que asume funciones reales de liderazgo ante los demás organismos sectoriales. Además, ante las tendencias de los organismos sectoriales a emprender actividades independientes entre sí, el Ministerio busca presentar un paquete coherente de servicios mediante la programación conjunta y coordinación interna de sus Direcciones.

2. Pautas para la elaboración de proyectos. El llamado "Grupo de Trabajo", constituído por representantes de los principales organismos sectoriales y el Programa de Gestión, elaboró un esquema de normas y procedimientos para la programación inter-institucional, con dos fines específicos:

a. Lograr que todas las regiones del país elaboraren sus programas y proyectos en base a normas y procedimientos comunes; de esta manera se lograría un mejor control y evaluación y se contaría con un mismo patrón de medida para estudiar las diferencias relativas en la eficacia y eficiencia institucional en las diversas regiones.

b. Conseguir que en un proceso de programación en el que participaran los organismos de servicio y los representantes de los agricultores que han de llevar a cabo las actividades, se puedan introducir racional y premeditamdamente las piezas-clave que intervienen en la ejecución coordinada de las acciones. Se pretendía, por tanto, que el sistema de coordinación quedara construido ("built-in") en los programas y proyectos.

Especificando este punto, el esquema elaborado de normas y procedimientos para la programación inter-institucional, preveía y preparaba los siguientes efectos:

a. Establecimiento y aceptación de objetivos comunes para los organismos (o partes de un mismo organismo) participante en un programa o proyecto. Los objetivos comunes surgen a partir de la consideración de los puntos de vista de cada organismo, o de cada servicio, acerca de los problemas (y sus causas) que afectan a una zona, a una determina clientela, o a un rubro de producción.

b. Diseño y aceptación de una estrategia conjunta de acción.

c. Determinación de los recursos humanos, físicos y económicos requeridos para aplicar la estrategia; asignación realística y compromiso de aportación de recursos de cada organismo para la acción.

d. División específica del trabajo de cada organismo: qué, dónde, quién, cómo y cuándo se llevarán a cabo las acciones.

e. Determinación de los mecanismos de integración de las funciones o actividades a realizar por cada organismo.

f. Establecimiento del mecanismo básico de dirección y control del programa o proyecto.

Tratándose, en el caso que consideramos de programas y proyectos de envergadura regional, se determinó que este mecanismo básico estaría constituido por un Coordinador de programa o proyecto, y un Comité de Ejecución, constituido por el Coordinador y un representante de cada organismo participante en el proyecto.

De lograrse una adecuada programación de estos efectos, se puede tener un margen de probabilidad de buen ajuste de la etapa preparativa del proceso de coordinación ya que se pone énfasis en la percepción clara y uniforme de los objetivos, en la especificación de los recursos que cada participante debe aportar, en la organización común para la realización del trabajo y todo ello se determina dentro del proceso de programación conjunta. Se prepara racionalmente, además, la etapa de ejecución coordinada de las acciones programadas mediante el establecimiento del sistema de dirección y control de la marcha del proyecto.

3. Capacitación para la programación interinstitucional. Una vez aprobados por los niveles centrales de los organismos los instrumentos explicados arriba, el "Grupo de Trabajo" se trasladó a las diversas regiones del país para una nueva etapa de motivación y de capacitación de los funcionarios que deberían realizar la programación regional. Los elementos-clave para esta etapa fueron: (1) los Directores Regionales del Ministerio de Agricultura, como institución-clave según nuestra estrategia; (2) los consejos formados por representantes regionales de los organismos y por representantes de los agricultores de la región.

Una vez conocidas las prioridades de producción y los proyectos considerados como prioritarios para el interés nacional en cada región, los representantes institucionales recibieron capacitación práctica en base a ensayos de aplicación de la pauta para proyectos. A continuación los Consejos regionales constituyeron comités-ad hoc de 3 ó 4 personas para la elaboración de proyectos específicos. A cada comité se le agregaron después algunos técnicos especialistas enviados por el nivel central de los organismos. Se fijó un calendario de reuniones de trabajo determinándose fechas top para terminar la elaboración de los proyectos.

4. Revisión y aprobación de los proyectos. Unas 6 semanas después de la constitución de los comités regionales de programación, llegó al nivel central el conjunto de programas y proyectos interinstitucionales de ámbito regional, elaborados según la pauta común de normas y procedimientos.

Los proyectos fueron presentados, en primer lugar, al Consejo de Directores del Ministerio de Agricultura para la revisión de las actividades propias de los servicios del Ministerio en aquellos proyectos. Esta revisión sirve de base para ajustes técnicos y administrativos de los programas del Ministerio y de sus Direcciones. Finalmente, el Ministerio de Agricultura presentó los proyectos a la revisión y última aprobación del Consejo Central de representantes de los organismos sectoriales.

Aunque cada organismo ya había recibido de sus representantes regionales la relación de actividades y de recursos especificados para cada proyecto, se pudo apreciar, a través del Consejo Central, la ilación lógica entre las funciones y recursos a aportar por cada organismo.

Es de anotar que la aprobación del paquete de proyectos interinstitucionales por parte del Consejo Central empezó a originar una serie de medidas de coordinación interinstitucional a nivel central no previstas para un corto plazo en nuestra estrategia. Para dar un ejemplo, los bancos que proporcionan el crédito agropecuario, hasta ahora indistintamente y con rivalidad comercial, decidieron especializarse en la financiación de paquetes específicos de proyectos (así, proyectos ganaderos, proyectos de granos básicos, etc.) a fin de poder atender mejor a la clientela y a los requerimientos de crédito de los diversos proyectos, ganando en efectividad y también en eficiencia al distribuirse racionalmente el trabajo.

5. Calendarización de las actividades interinstitucionales. Los proyectos interinstitucionales, una vez aprobados y compatibilizados, fueron retomados por los respectivos Comités de Ejecución a nivel de regiones para épocas de ejecución de las actividades previstas para cada organismo participante.

De esta etapa surgen los calendarios de actividades interinstitucionales para cada proyecto a nivel de región y de nivel de zonas de ejecución de los mismos.

6. Establecimiento de un sistema de control y evaluación de la ejecución de programas y proyectos. Con el fin de asegurar la relación entre la programación y la ejecución armónica de las actividades interinstitucionales se elaboró un sistema sencillo de control y evaluación.

Este sistema es el instrumento que se ha usado para asegurar la realización de una coordinación permanente y efectiva.

El sistema de control tiene como objetivo mantener la consistencia entre la programación y la ejecución tanto en términos de actividades realizadas como de fallos del funcionamiento y de sus correcciones.

Normalmente se viene usando, como instrumentos para realizar este control, informes mensuales que llegan a los Consejos Regionales Interinstitucionales a través de los Comités de Ejecución de Programas y Proyectos.

El sistema de evaluación tiene como objetivo el análisis del esfuerzo interinstitucional y del impacto externo que éste produce.

Como instrumentos para realizar la evaluación se utilizan diversas técnicas de informes y cuestionarios.

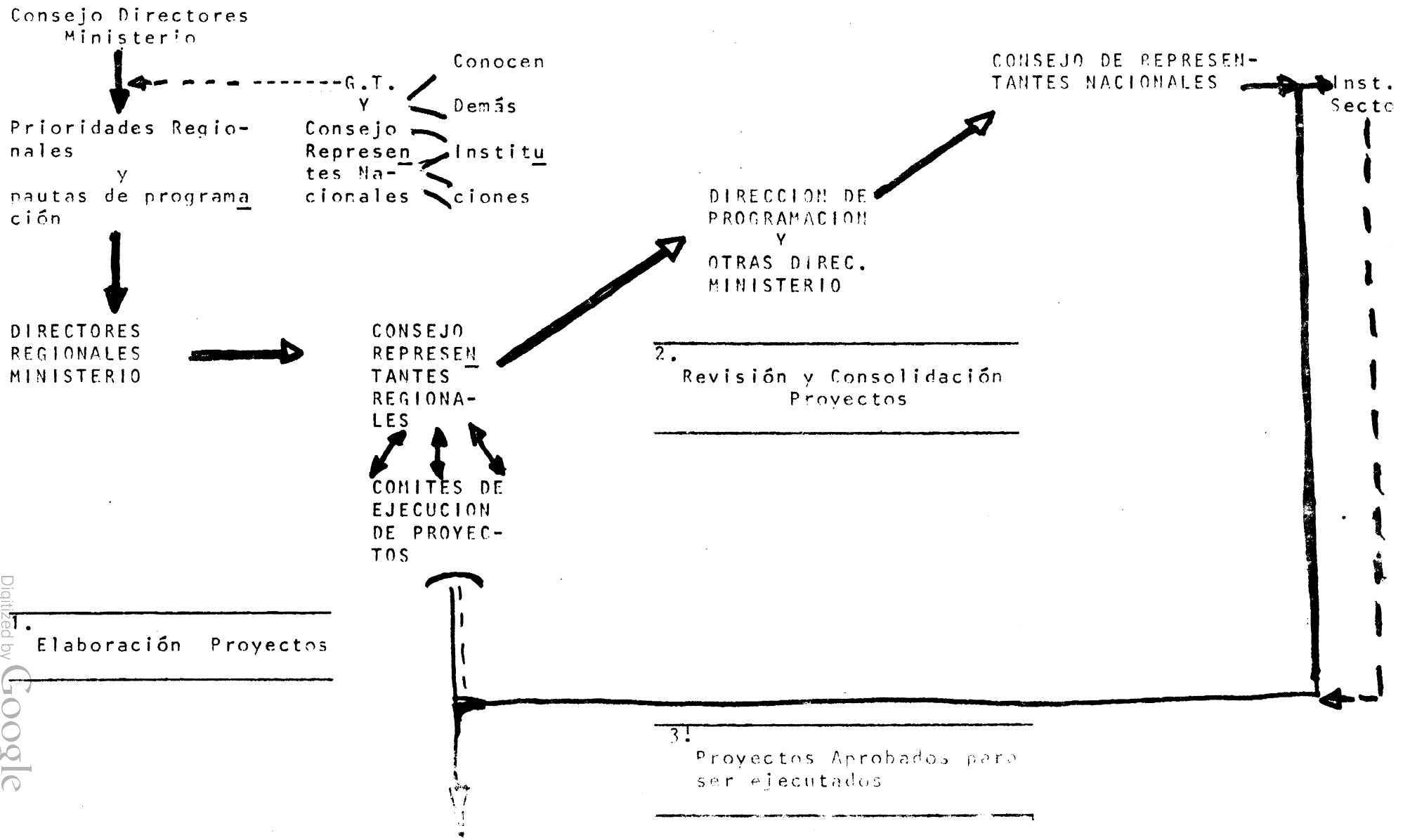
EPILOGO

Lo expuesto en el presente documento no tiene la pretensión de ser definitivo ni en sus términos teóricos ni en sus términos de elaboración de pautas de comportamiento interinstitucional para el logro de la coordinación.

Lo que se pretende con este texto es dejar asentados algunos lineamientos para la coordinación, fruto de las experiencias del Programa de Gestión del IICA, que podrían ser retomados por cada país a la luz de sus realidades a fin de ser mejor elaborados, revisados y superados, dentro del esfuerzo común de los mismos.

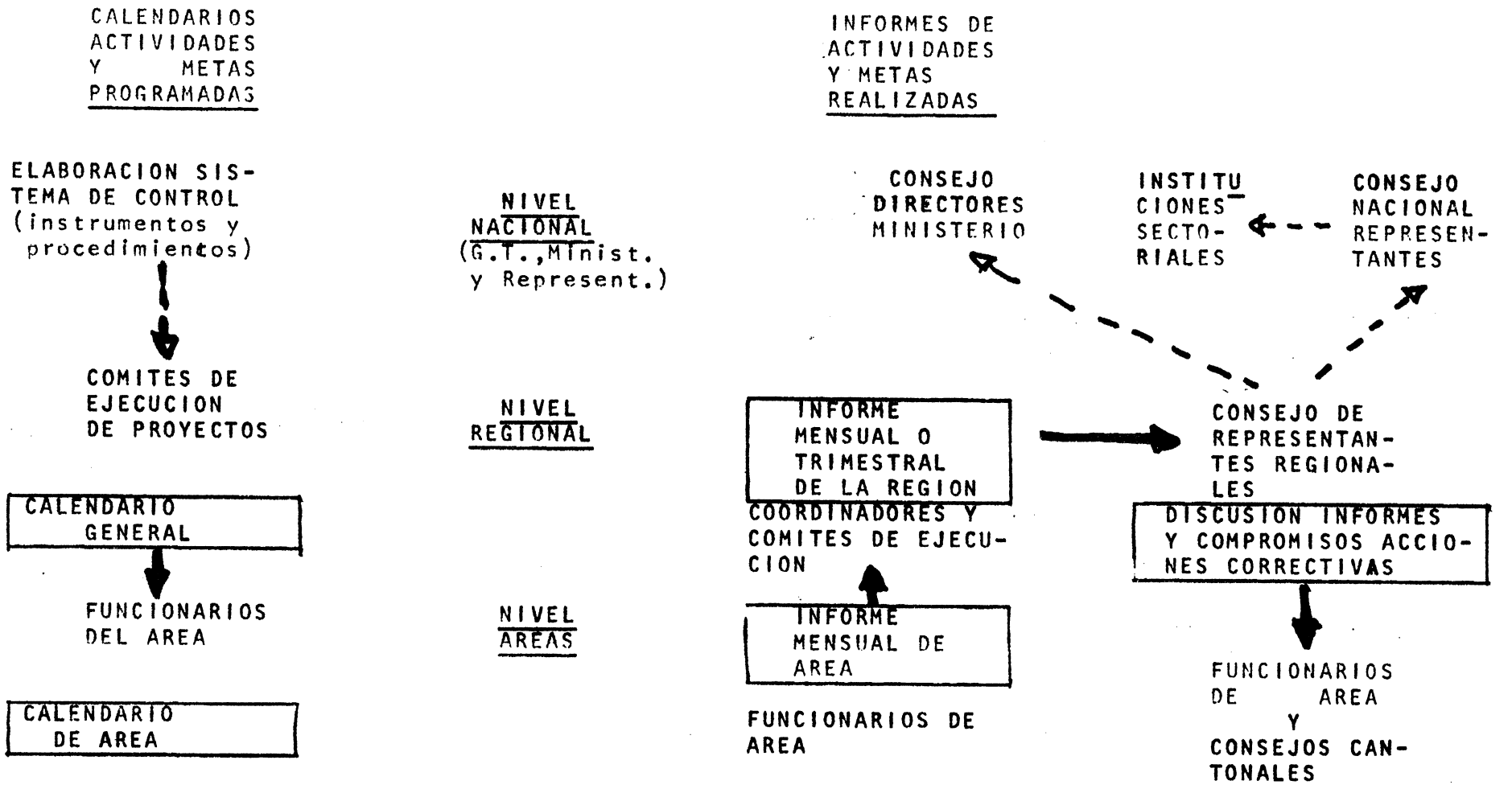
ANEXO A

ELABORACION PROYECTOS



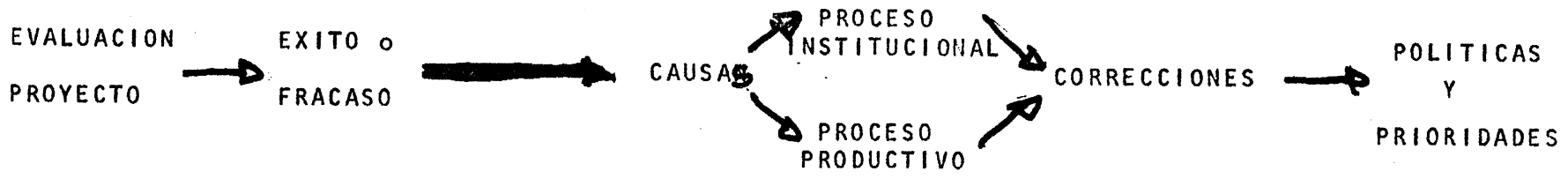
ANEXO B

SISTEMAS CONTROL DE DESEMPEÑO



ANEXO C

SISTEMA EVALUACION DE EJECUCION



A. PARAMETROS DE EXITO O FRACASO DEL PROYECTO

A.1. ANALISIS DEL ESFUERZO DE LA INSTITUCION

- Evaluación de desempeño (del sistema de control)

A.2. ANALISIS DE EFECTOS EXTERNOS

- Evaluación de resultados (realizaciones de la empresa agrícola)

A.3. ANALISIS DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

- Apreciación de los productores

B. PARAMETROS EXPLICATIVOS DEL EXITO O FRACASO

B.1. ANALISIS DEL PROCESO INSTITUCIONAL

- Características de instrumentos, procedimientos y organización de la acción inter e intrainstitucional

B.2. ANALISIS DEL PROCESO PRODUCTIVO

- Características de los productores
- Caraceterísticas de las zonas y rubros de producción

LA PLANIFICACION DE PROGRAMAS COMO MEDIO EN EL LOGRO DE LA COORDINACION ENTRE EXTENSION, INVESTIGACION Y CREDITO AGRICOLA

Dr. Saul Katz

ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA LA PROGRAMACION COORDINADA DE INVESTIGACION AGROPECUARIA, EXTENSION Y CREDITO

Saul M. Katz*

Es un privilegio y un placer estar aquí, y especialmente conocer a personas como ustedes quienes en mi idioma nativo, se llaman "Movers and Shakers", los que hacen mover las cosas. O sea las personas que hacen que su país progrese y hacen ver los frutos de innovación y desarrollo de la actividad agropecuaria.

El desarrollo agrícola es un complejo de muchas funciones interrelacionadas que requieren coordinación. Entre ellas la investigación, la extensión y crédito agrícola son especialmente importantes en vista de que contribuyen a que se realicen los cambios e innovaciones del desarrollo. Son también difíciles de coordinar ya que representan funciones mas bien diferentes aunque relacionadas. De esta manera, un problema clave del desarrollo agropecuario es encontrar una estrategia efectiva para coordinar la programación de las mismas y de otras funciones agropecuarias relacionadas.

Sin embargo, encontrar una estrategia para una programación agropecuaria coordinada no es asunto fácil. Las estrategias son efectivas solamente si se dispone de las tácticas para llevarlas a cabo. El eminente historiador militar alemán, von Clausewitz/1 hace mucho tiempo notó que no existe una línea clara de demarcación entre la estrategia, o sea las políticas y planes generales, y la táctica, o sea las técnicas e instrumentos para llevar a cabo dichas políticas, y dicho historiador hizo hincapié sobre la dependencia de la una en la otra. Se deduce que la estrategia y la táctica se deben considerar juntas. Cuando hablamos aquí de la estrategia también incluímos la táctica. Esto también hace que sea excepcionalmente difícil desarrollar una estrategia general que sea aplicable a todos los programas individuales de los países. La estrategia y la táctica adecuadas para un país pueden ser bastante inapropiadas para otro. Las direcciones, políticas y planes difieren considerablemente entre los países como también difieren la disponibilidad de técnicas particulares e instrumentos de acción.

Nos acercamos a los problemas considerando los elementos de una estrategia de coordinación en vez de proponer una estrategia particular. Dicho acercamiento facilita formar una estrategia adecuada o apropiada para un país determinado combinando los elementos en una "mezcla" adecuada. El acercamiento también es útil ya que facilita la incorporación de los elementos de una estrategia para coordinar la investigación, la extensión y el crédito en una estrategia global para el desarrollo agropecuario. Otras funciones, tales como la educación formal y los reglamentos

* Universidad de Pittsburgh

agropecuarios también se deben coordinar; y existen otras necesidades estratégicas, además de la coordinación, que también hay que tener en cuenta al formular una estrategia global. Aunque primordialmente nos enfocamos en la coordinación de la investigación, extensión y crédito, los elementos de estrategia también deben tener aplicación en la coordinación de otras funciones.

La coordinación, o sea las actividades combinadas armoniosamente de las funciones establecidas para obtener determinadas metas, constituye un aspecto amplio y complejo de acciones administrativas. Se debe ver desde muchas perspectivas: desde las metas hacia las cuales están dirigidas las actividades; desde la perspectiva de las actividades y de las tareas mismas; desde el punto de vista de las estructuras organizacionales que conllevan las metas y actividades; y desde la perspectiva del ser humano como miembro individual y de agrupación. Estas son perspectivas analíticas del mismo problema, no son cosas independientes. En el presente documento de exposición consideramos la coordinación como vista desde las cuatro perspectivas mencionadas y, en el proceso, sugerimos once elementos de estrategia para la programación coordinada de investigación, extensión y crédito. Aunque identificamos cada elemento en conexión con solamente una perspectiva, los elementos están interrelacionados, y con frecuencia tienen que ver con varias perspectivas, si no todas.

A. Coordinación de las Metas

Nuestra primera perspectiva se relaciona con las metas. La coordinación comienza y termina con las finalidades y metas del desarrollo agropecuario. Esto tiene dos lados. En uno las metas del desarrollo agropecuario constituyen parte integral de las metas nacionales, y son en efecto con frecuencia los medios por medio de los cuales se logran otras metas nacionales. En el otro lado, las metas agropecuarias están relacionadas con las metas de las funciones componentes de la actividad agropecuaria, como la investigación, la extensión y el crédito, y están formadas por las mismas. Las metas de estas funciones, por lo tanto, influencian las metas de desarrollo agropecuario y a la vez están influenciadas por éstas. Identificamos brevemente algunas de las metas del desarrollo agropecuario y luego caracterizamos la investigación, extensión y crédito que contribuyen al logro de dichas metas. En el proceso de esta discusión sugerimos los primeros dos de nuestros elementos de una estrategia de programación coordinada.

1. Metas del desarrollo agropecuario. El desarrollo agropecuario tiene que ver con la transformación, o como se llama con frecuencia, la "modernización" de la actividad agropecuaria de la nación, y específicamente de su sector rural. La naturaleza de esta trasformación se indica de la mejor manera por medio de sus metas que sean parte de las metas de desarrollo nacional global. Las metas agropecuarias varían de país en país de vez en cuando, pero existen tres grupos principales de metas que parecen que se vuelven a presentar, aunque en mezclas que varían/3.

El primer grupo de metas y el más evidente de todos tiene que ver con mejorar la producción y la productividad de la actividad agropecuaria. Esto puede tener la forma, por ejemplo, de aumentar la producción para el consumo nacional, de cosechas de alimentos esenciales como el maíz, el arroz, los frijoles o las papas, o de alimentos protectores como los productos lácteos o la carne; o podría hacer hincapié en aumentar las cosechas productoras de divisas, de exportación, como el café, el azúcar, o la carne.

Un segundo grupo de metas se destina a aumentar los ingresos de los hacendados o granjeros, por ejemplo pasando de cosechas de subsistencia a cosechas generadoras de divisas, con un mejor mercadeo y canalizando una mayor proporción de los ingresos producidos para los granjeros en la actividad agropecuaria.

El tercer grupo de metas, más amplio que los demás, subraya el bienestar de los agricultores, por ejemplo suministrando mayores oportunidades de empleo especialmente por medio de una "reforma agraria" con el fin de mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de las familias de agricultores. Este último grupo de metas con frecuencia involucra una mezcla que incluye selecciones de los primeros dos grupos de metas.

El amplio carácter nacional de las metas de desarrollo agropecuario, y su contribución a otras metas nacionales y su dependencia de éstas, como las que existen en la industria y las finanzas sugieren nuestro primer elemento dentro de una estrategia de programación coordinada.

Elemento 1. Las metas agropecuarias deben estar relacionadas clara y explícitamente a otras metas de desarrollo nacional.

2. Metas funcionales. El logro de las metas de desarrollo agropecuario, no importa la manera como estén mezcladas, depende del cumplimiento de varias funciones agropecuarias. Entre éstas están la investigación, extensión y crédito que podrían estar caracterizadas de la siguiente manera:

a. La función de investigación: tiene que ver con indagar los hechos y comunicar sus averiguaciones. Suministra las bases tanto de hechos como de resultados empíricos para hacer juicios y guiar las funciones de extensión, crédito y otras como la educación agropecuaria formal, las reformas sobre tenencia de tierras y las reglamentaciones gubernamentales sobre la actividad agropecuaria y la vida rural de la nación.

b. La función de extensión: tiene que ver con "aumentar" la educación, fuera de las aulas normales, a todas las personas interesadas en aprender las enseñanzas que se ofrecen. Esto generalmente quiere decir un programa educativo que le ayudará a las personas a que desarrollen dentro de ellas mismas la capacidad de utilizar mejor sus recursos y oportunidades. Generalmente está enfocada sobre la producción y mercadeo agropecuarios, la vida de las familias campesinas y las actividades de la juventud que contribuyen a ellos.

c. La función de crédito: consiste en suministrarle capital a los agricultores, a los que hacen el mercadeo de los productos y servicios y a los abastecedores de éstos. Esto generalmente se hace adquiriendo y acumulando fondos y haciendo préstamos, supervisándolos y cobrándolos.

Las metas funcionales detalladas están implicadas por las caracterizaciones de las funciones que acabamos de dar. No me atrevo a entrar en detalles habiendo tantos expertos funcionales aquí, pero los tratamos en mayor profundidad en los comentarios o discusión de actividades en la siguiente sección. En todo caso, lo importante es que las metas de investigación, extensión y crédito y las de las otras funciones contribuyan a las metas agropecuarias nacionales y a llevar a cabo las mismas. Es esa su razón de ser. En esa relación las técnicas de presupuesto por programas nos ayudan a identificar y clarificar estas referencias. Todo sugiere nuestro próximo elemento estratégico para la coordinación de programas.

Elemento 2. Las metas funcionales deben estar relacionadas clara y explícitamente a las metas agropecuarias nacionales y representan una traducción adecuada y apropiada de las finalidades nacionales a términos funcionales.

B. Coordinación de Actividades y Tareas

Nuestra segunda perspectiva tiene que ver con las actividades y tareas por medio de las cuales se llevan a cabo las funciones de investigación, extensión y crédito. Las actividades son las combinaciones coherentes de tareas relacionadas con el logro de metas funcionales y de un desarrollo agropecuario global. Así, encontrar una nueva variedad de arroz o desarrollar una técnica mejorada de fertilización podría ser una tarea; similarmente, suministrarles información a los agricultores sobre la nueva variedad de arroz, o estimulando a estos para que utilicen la nueva técnica de fertilización podría constituír una tarea; lo mismo sería hacer los trámites para obtener préstamos para fertilizantes. Una combinación coherente de dichas tareas, digamos para aumentar la producción de arroz, podría constituír una actividad. Esta actividad podría involucrar una combinación de tareas de la misma función, como educar a miembros del club de jóvenes, pero con más frecuencia involucra una combinación de tareas de varias funciones, como lo ilustra nuestro ejemplo de la producción de arroz.

Al discutir la coordinación de actividades y tareas tenemos el mismo problema antes notado, de que las actividades tienden a ser específicas a ciertos lugares y períodos. Sin embargo, anotando tres maneras principales de agrupar las tareas, podemos utilizarlas para sugerir cuatro más elementos estratégicos.

1. Agrupaciones de productos. Una de las agrupaciones más comunes de tareas es la que se relaciona con un producto particular. De esta manera, todas las tareas que tienen que ver con ganado o café o arroz

están agrupadas juntas. Las metas de desarrollo agropecuario nacional generalmente involucran alguna medida de la demanda futura de un producto particular, el establecimiento de los objetivos de producción y mercadeo, y la programación de actividades y tareas para cumplir y alcanzar dichos objetivos. Esta agrupación de tareas por producto ha estado en uso durante mucho tiempo y en muchos lugares. El interés cada vez mayor en modelos de desarrollo orientados por producto/2 y particularmente en sistemas de productos agropecuarios, ilustra la importancia de la agrupación de tareas por producto.

En un sistema de producto todas las tareas que se relacionan con el producto, desde la semilla hasta el consumidor, se ven como partes de un sistema integrado para el producto y para el ambiente en se lleva a cabo. El sistema de productos ilustra enfáticamente la importancia de un orden de prioridades de las tareas, tanto en secuencia como en tiempo. El desarrollo de variedades mejoradas viene antes que la multiplicación y distribución de la semilla. La disponibilidad mejorada de semillas y el conocimiento de la variedad y las técnicas especiales requeridas de producción preceden a la siembra diseminada. La producción extendida del producto viene antes del mercadeo y procesamiento, pero estos dos últimos son esenciales si se va a mantener la producción aumentada o extendida. Todos estos pasos se llevan a cabo en orden, y el momento en que se deben hacer también es importante ya que se necesitan diferentes períodos anticipados para dar lugar a las diferentes tareas. Requiere cierto período de tiempo desarrollar las semillas, otro período para educar a los agricultores sobre los requisitos cada vez mayores de la variedad de arroz, y todavía otro período de tiempo para financiar y distribuir las entradas de producción, las cuales también se deben utilizar en una secuencia u orden particular. Una técnica nueva, poderosa y más o menos sencilla para dicha coordinación es por medio del análisis del camino crítico, que algunas veces se llama PERT/7. Todo esto sugiere nuestro próximo elemento en una estrategia de programación coordinada.

Elemento 3. Las relaciones de prioridades de orden y tiempo, incluyendo los períodos de anticipación y los períodos que quedan, de las tareas y actividades, deben ser claros y explícitos.

2. Agrupamientos de proceso. Otro agrupamiento de tareas bien conocido y ampliamente usado, es por proceso. Las funciones mismas, en un sentido amplio, son agrupaciones de proceso para la investigación, para la extensión y para el crédito. Más específicamente, el logro de las metas de desarrollo agropecuario involucran tareas que tienen que ver con renglones de productos. Explicándolo de otra manera, muchas tareas son comunes a un gran número de productos. Por ejemplo, la disponibilidad mejorada de semillas generalmente involucra técnicas similares de desarrollo, y análogamente, los canales de distribución son los mismos para muchas clases de semillas. La determinación de la fertilidad del suelo involucra técnicas analíticas comunes sea cual fuere el producto, y de la misma manera el mejoramiento del suelo con frecuencia involucra rotaciones de cosechas y el uso común de fertilizantes sintéticos. El manejo de pasturas se relaciona con muchas

clases de ganado de la misma manera que la salud de los animales y las técnicas sanitarias. De manera similar, las inversiones en granjas y la infraestructura agropecuaria requeridas por ejemplo para maquinaria, drenaje e irrigación, edificios y carreteras no son necesariamente supeditadas a cada producto.

Las agrupaciones de proceso realizan la importancia de identificar y usar unidades comunes de incremento de expansión o ensanche para tareas relacionadas. De esta manera, el aumento de la investigación y los componentes de extensión y de crédito de las tareas involucradas en actividades para mejorar pasturas para ganado se deben ensanchar en una proporción comparable. Mejorar las variedades de pastos, el mantenimiento de corrales, hacer cambios en el manejo de ganado; los efectos de los cambios en la calidad, cantidad y costos de los productos derivados del ganado, y así sucesivamente, deben ser aumentados en la proporción análoga que esté de acuerdo con las restricciones técnicas de la tarea dada. La diferencia en unidades de aumento o expansión de una inversión en irrigación difiere entre una represa grande y una cantidad de pozos tubulares individuales de unas fincas, y esto se aplica en la totalidad de las tareas involucradas en la construcción, utilización y efectos de la irrigación. Las técnicas del costo-beneficio o, más correctamente, el análisis costo-producto-beneficio ayudan a identificar estas unidades de incremento, como también sus requerimientos de recursos/6 . Todo esto sugiere nuestro próximo elemento de estrategia.

Elemento 4. La unidad de incremento de expansión se debe identificar y utilizar en común para tareas y actividades relacionadas.

3. Agrupaciones por regiones o distritos geográficos. El último tipo de agrupación de tareas que discutimos son las agrupaciones por distrito o geográficas. La producción y el mercadeo agropecuarios están dispersados por todo el campo y las tareas de investigación, extensión y crédito deben estar dispersadas espacialmente de manera similar. Esta distribución geográfica de tareas es común a las agrupaciones de productos y procesos. O más correctamente, las tareas también se deben agrupar en unidades espaciales, lo que aquí podremos llamar distritos. En cualquier distrito dado se producen y mercadean una variedad de productos; y se deben suministrar las entradas o materia prima; se deben suministrar incentivos; se deben hacer disponibles las instalaciones de infraestructura, y se deben cumplir otras tareas.

Es evidente que la mayoría de las actividades agropecuarias requerirán la dispersión espacial. Cómo se agruparán espacialmente, cómo serán las agrupaciones de determinados distritos, dependerá de una variedad de factores como las políticas nacionales, las condiciones locales y los requerimientos técnicos. La política nacional puede dictar el énfasis que se debe hacer sobre determinadas áreas de desarrollo, lo que algunas veces se llama "polos de crecimiento", o por el contrario puede buscar un equilibrio de desarrollo entre las diversas áreas. En otras situaciones, dicha política puede requerir una mayor producción de cosechas seleccionadas como el trigo, el

azúcar o el café. De manera análoga, el modo como determinadas tareas están agrupadas espacialmente son afectadas por las condiciones locales como la densidad de población, los tipos de fincas, y la disponibilidad de transporte y las facilidades de comunicaciones. Las agrupaciones de distrito o región también son afectadas por consideraciones de orden técnico como los tipos de suelos y los climas, la presencia o ausencia de mercados locales y diferencias similares. Carreteras malas y pocos teléfonos requieren distritos de menos extensión. Menores índices de población y de fincas implican mayores distritos de crédito.

Sin embargo, la coordinación espacial de la investigación, las actividades de extensión y crédito requieren aproximadamente distritos similares. Si cada función opera sobre una base de distrito diferente, es posible que cada una tenga que ver con metas que varían, diferentes problemas y condiciones distintas. Como consecuencia, cada una estará preocupada por una combinación diferente de tareas; y las dificultades de las actividades coordinadas se aumentarán considerablemente. Esto sugiere un elemento más de estrategia.

Elemento 5. Las agrupaciones de tareas, de cualquier tipo, deben ser aproximadamente similares para todas las funciones agropecuarias.

Existe, sin embargo, otro problema que se debe notar. Algunas funciones, por varias razones, favorecen tipos particulares de agrupaciones de tareas. De esta manera, la investigación puede encontrar ventajas en utilizar las agrupaciones por productos. La extensión puede encontrar las agrupaciones de distrito más convenientes. El crédito puede preferir las agrupaciones de procesos. Donde haya una ventaja comparativa en utilizar un tipo particular de agrupación, es claro que la función puede subrayar ese tipo, más o menos estandarizado, de agrupación para la mayor parte de su trabajo. Sin embargo, los otros tipos de agrupaciones también son necesarios, aunque sea solamente como apoyo y como comunicación con otras funciones, y se deben mantener en forma abreviada o como enlace. Esto sugiere otro elemento estratégico.

Elemento 6. Cada función debe mantener todos los tres tipos de agrupaciones de tareas. Aunque la mayoría del trabajo pasa por un tipo, los otros se deben mantener, en forma abreviada, como comunicación o enlace.

C. Estructura para la Coordinación.

Nuestra tercera perspectiva se relaciona con las estructuras organizacionales. Todas las actividades económicas y sociales de un gobierno se llevan a cabo por medio de organizaciones. La coordinación requiere arreglos o estructuras organizacionales que provean los vehículos para su logro. Estas estructuras, entre otras cosas, deben suministrar: la toma de decisiones; la programación adecuadamente detallada de las decisiones que asignan la autoridad, responsabilidad y confianza; las comunicaciones de las decisiones y programas; y el control para asegurar que las

acciones para llevarlas a cabo no se desvíen excesivamente de las decisiones. Dichas estructuras organizacionales deben encontrarse en todos los niveles de la administración. Ilustramos esta perspectiva considerando tres niveles, identificando ejemplos de arreglos estructurales para la coordinación a cada nivel.

1. Coordinación al nivel superior. El nivel superior de la coordinación de las actividades agropecuarias está a los niveles nacional y de sector. Involucra la toma de decisiones con autoridad y la información suficiente, y que esté de acuerdo con las metas nacionales y las necesidades agropecuarias. Esto sugiere, por una parte, un comité de coordinación de política a nivel de gabinete que toma las decisiones autorizadas sobre política agropecuaria nacional en conformidad con las metas nacionales y que asegure la disponibilidad de los recursos-materias primas requeridos; y por otra parte, una junta coordinadora funcional constituída por los directores de las diversas funciones agropecuarias que incluyen la extensión, la investigación y crédito aunque no limitadas a éstas, y cuyo director sea el Ministro de Agricultura. Esta junta tendría varias obligaciones o funciones: informar y aconsejar al comité de política sobre las necesidades y posibilidades de la actividad agropecuaria y sobre los requerimientos de los recursos relacionados; traducir las decisiones de política en decisiones funcionales de programa coordinadas con las designaciones asociadas de recursos, y comunicar todo esto a las diversas organizaciones funcionales.

Estos dos comités de coordinación deberán estar apoyados por otras estructuras nacionales de dirección como una red de comunicaciones nacionales que facilite el rápido flujo de información y estadísticas agropecuarias exactas. Esto último puede tener como base el Ministerio de Agricultura, la Oficina Nacional de Planeación, una Oficina Nacional de Estadísticas o algún otro lugar. Cualquiera que sea el sitio donde tenga su base, sería responsable de preparar los datos pertinentes de todas las oficinas gubernamentales y de suministrar la información a todas las agencias del caso.

Elemento 7. Establézcase y manténgase una red de estructuras nacionales de dirección que facilite la toma de decisiones, la programación, comunicaciones y control inter-relacionados.

2. Coordinación a nivel de función. Cada una de las funciones puede estar cubierta por una agencia gubernamental pero más probablemente tiene que ver con varias agencias. Existe la necesidad de asegurarse de la coordinación de las agencias involucradas en las mismas funciones, como también de las actividades que involucran, como generalmente lo hace, más de una función. En vista de que estamos enfocándonos sobre la coordinación entre las funciones, no nos detendremos mucho sobre la coordinación interna de las agencias. Ya hemos discutido la importancia de las agrupaciones de similares tareas en los elementos estratégicos 5 y 6. Esto encuentra su expresión en lo que con frecuencia se llama departamentalización, o como la agencia se divide en unidades organizacionales. Estas se deben basar en agrupaciones de tareas que sean similares entre todas las agencias gubernamentales dentro de la actividad agropecuaria aunque, como ya se ha

notado, el énfasis sobre uno u otro tipo de agrupación puede variar de una agencia a otra.

El énfasis que ponemos sobre la coordinación autorizada de funciones dentro de las agencias y entre las mismas, sugiere la utilización de equipos de trabajo sobre actividades constituídos por representantes responsables de las unidades que tienen que ver con la actividad dentro de una agencia y/o de diversas agencias. Estos representantes de las diferentes unidades deben estar técnicamente informados y deben tener la autoridad y responsabilidad de tomar decisiones operacionales definitivas que más o menos vinculen a sus propias unidades, por las cuales son responsables.

Elemento 8. Las agencias funcionales deben tener un patrón o modelo para delegar autoridad, y responsabilidad con el fin de tomar decisiones operacionales.

3. Coordinación a nivel básico. La coordinación a nivel básico, o del punto de acción, es especialmente importante. Este es el punto en el cual las decisiones de política están expresadas en acciones que directamente afectan las vidas de los agricultores, los comerciantes y otras personas del sector rural. Se notan tres técnicas organizacionales que pueden facilitar la coordinación a este nivel. La primera es el proyecto conjunto, en la cual una variedad de tareas funcionales que contribuyen a una meta de proyecto común están relacionadas entre sí reuniendo como a un grupo de trabajo común a las personas de las diversas agencias funcionales. De esta manera, las personas que forman parte de la investigación, extensión y crédito que tienen que ver con el incremento de la producción de carne dentro de un área dada, trabajan juntas preparando y llevando a cabo dicho proyecto. La segunda es la junta de acción del distrito o región comprendida por los jefes locales del distrito de las diversas agencias funcionales. Esta junta coordinaría las actividades locales de las agencias, de manera que éstas puedan ser más efectivas en lograr las metas, y más eficientes en reducir áreas en que dos o más funciones coinciden, lo que resulta en repeticiones, en suprimir duplicaciones y en aumentar la utilización de las instalaciones comunes. El énfasis se hace aquí en estrecha cooperación con los representantes de la agencia local en planeando y dirigiendo las actividades de la agencia, de una manera coordinada. La tercera estructura organizacional, el comité local de asesoramiento, es algo distinto pero apoya a los dos tipos anteriores. Tiene que ver con hacer que gentes seleccionadas de una vereda se reunan, siendo estas personas que conozcan los asuntos que se están tratando en los proyectos conjuntos por parte de la junta de acción del distrito, que tengan influencia e interés en dichos asuntos.

El desarrollo agropecuario solamente se puede llevar a cabo si los agricultores, los que hacen el mercadeo, y las demás personas rurales como también los empleados gubernamentales que trabajan con ellos, están todos involucrados y comprometidos en lo que se está proponiendo y se está haciendo. Esto tiene por lo menos cuatro aspectos. Primero, las personas involucradas deben sentir que se están tomando en cuenta sus propias finalidades, necesidades y problemas. En segundo lugar, hay una

oportunidad para que ellos suministren información, y para que relacionen las necesidades locales al proyecto y a las metas del distrito o región. En tercer lugar, el compromiso y el apoyo requieren cierto grado de participación en la planeación y toma de decisiones. En cuarto lugar, las discusiones conjuntas, la planeación y consideración de la toma de decisiones ayudarán a desarrollar las percepciones y entendimientos de todos los interesados y contribuirán a una coordinación mejorada. Todo esto sugiere el siguiente elemento de estrategia.

Elemento 9. Las estructuras organizacionales se deben establecer de manera que obtengan la participación, involucramiento y compromiso de la mayor parte posible de las personas que tienen que ver con las actividades de desarrollo.

Incidentalmente, el conjunto de estructuras anotadas bajo los tres niveles debe contribuir a lo que a veces se llama programación de estrecha vinculación. Facilitan así que pase al nivel básico un conocimiento más claro de las metas, perspectivas y programas. Al mismo tiempo hacen que sea posible que pasen a los niveles superiores los problemas, finalidades, necesidades y exigencias de los niveles locales.

D. La Perspectiva Humana.

Nuestra cuarta, y ultima perspectiva es la del ser humano que toma las decisiones y lleva a cabo las acciones necesarias. Esto es apropiado ya que en el análisis final, es el ser humano como individuo y como miembro de grupos sociales, cuyo comportamiento forma el núcleo del desarrollo agropecuario de la misma manera que el de todas las acciones sociales.

1. Actitudes individuales. El comportamiento individual, real y potencial es muy amplio y complejo, y cubre todas las actividades humanas. Obviamente no podemos tratar aquí ni sobre una fracción de esto, en el tiempo que tenemos disponible. Sin embargo, nuestro especial interés es la coordinación, de manera que a riesgo de querer simplificar demasiado, consideraremos solamente un conjunto principal de actitudes.

La coordinación depende especialmente de una actitud favorable hacia la cooperación entre los individuos y grupos en vez de la competencia. En muchas áreas de la vida humana, la cooperación es básica para la supervivencia y desarrollo humanos. La continua importancia de la cooperación está ilustrada por la capacidad del hombre (y de la mujer) de vivir y trabajar juntos ya sea dentro de la familia, en la comunidad, o en las muchas agrupaciones sociales formales e informales que forman una sociedad.

La coordinación efectiva de las actividades del desarrollo agropecuario coloca sobre las actitudes de cooperación una importancia fundamental. Requiere que los individuos involucrados en todos los aspectos de actividad agropecuaria estén predispuestos a cooperar con otros miembros de la "comunidad" agropecuaria. Deben estar listos y dispuestos a compartir información, tomar decisiones conjuntas (y aceptables

conjuntamente) y trabajar juntos en el logro de actividades sobre las cuales se hayan puesto de acuerdo.

Por supuesto, sería ingenuo pensar que no se va a presentar la competencia. Los individuos y los grupos compiten por poder, por recursos y por beneficio personal. Sin embargo, a la larga, la competencia sana en las situaciones sociales requieren un alto grado de cooperación y, en principio, se debe hacer que esta competencia sana dependa de la cooperación. Por ejemplo, las promociones y ascensos y las recompensas individuales deben tener pruebas de cooperación como uno de sus principales requisitos.

Los individuos deben comenzar con actitudes fuertemente positivas hacia la acción cooperativa si va a haber una coordinación fructífera de la investigación, extensión y crédito, y otras funciones agropecuarias. Dichas actitudes de cooperación deben ser reconocidas como parte importante de todo comportamiento profesional y de agencia, y de todos los individuos al principio de su compromiso en las actividades de desarrollo. Esto se puede epitomizar por medio del antiguo dicho "la cooperación es el camino del éxito". El éxito de cada individuo depende de la contribución de la cooperación de los otros. En esta forma tenemos:

Elemento 10. Todos los individuos, a todos los niveles, deben tener inculcada la importancia de las actitudes de cooperación inmediata y espontánea.

2. Institucionalización. La perspectiva humana tiene también un énfasis especial hacia el comportamiento de grupos. En la discusión anterior de las otras tres perspectivas de metas, actividades y estructuras organizacionales, enfocamos los aspectos técnicos de la coordinación. Sin embargo, como acabamos de sugerir, las costumbres, tradiciones y, especialmente las actitudes, afectan considerablemente el comportamiento. La utilidad de los elementos de una estrategia de coordinación depende de que se hagan parte básica del comportamiento y doctrina ordinarios de los grupos. Deben ser institucionalizados en la estructura de la agencia y la política de operación/4 . O sea, la política y práctica de la coordinación cooperativa debe ser infundida en las metas, actividades y organizaciones. Esto sugiere que la cooperación y la coordinación se conviertan en valores positivos para los que estén trabajando dentro de las funciones, y se vean como una norma apropiada o guía de conducta por parte de los de afuera. Una técnica sencilla para promover una visión favorable de coordinación es hacer asignaciones de fondos que dependan en parte de la presencia de la cooperación en las políticas y prácticas de la función. Esto conduce a nuestro undécimo y último elemento de una estrategia de coordinación:

Elemento 11. La coordinación cooperativa se debe institucionalizar como parte básica de la política y práctica en todas las actividades y agencias agropecuarias.

E. Evaluación de la Coordinación.

Hemos considerado brevemente el problema de una estrategia (y táctica) para la programación coordinada de la investigación, extensión y crédito, desde cuatro puntos de vista: metas, actividades, estructuras y la perspectiva humana. En el curso de esta consideración, hemos sugerido 11 elementos de dicha estrategia, y varias técnicas e instrumentos.

Estos elementos, se recordará, son:

1. Las metas agropecuarias deben relacionarse clara y explícitamente con otras metas de desarrollo nacional.

2. Las metas funcionales deben relacionarse clara y explícitamente con las metas agropecuarias nacionales y representan una traducción adecuada y apropiada de las metas nacionales a términos funcionales.

3. Las relaciones de un orden de prioridades, tanto en secuencia como en tiempo, incluyendo períodos de anticipación y períodos que quedan, de tareas y actividades deben ser claras y explícitas.

4. La unidad de incremento de la expansión o ensanche se debe identificar y utilizar en común para las tareas y actividades relacionadas.

5. Las agrupaciones de tareas, del tipo que sean, deben ser aproximadamente similares para todas las funciones agropecuarias.

6. Cada función debe mantener los tres tipos de agrupaciones de tareas. Aunque la mayoría del trabajo pasa por un tipo, los otros se deben mantener, en forma abreviada, como enlace.

7. Establézcase y manténgase una red de estructuras de dirección nacional que facilite la toma de decisiones, programación, comunicaciones y control interrelacionados.

8. Las agencias funcionales deben tener un patrón o modelo para delegar autoridad, responsabilidad y confianza para tomar decisiones operacionales.

9. Las estructuras organizacionales se deben establecer de manera que obtengan la participación, involucramiento y compromiso de la mayor parte posible de las personas que tienen que ver con las actividades de desarrollo.

10. Todos los individuos, a todos los niveles, deben tener inculcada la importancia de las actitudes de cooperación inmediata y espontánea.

11. La coordinación cooperativa debe institucionalizarse como parte básica de la política y práctica en todas las actividades y agencias agropecuarias.

1. Características de los elementos. Los anteriores elementos de una estrategia para programación coordinada tienen varias características interesantes. El examen muestra que no solamente están inter-relacionadas sino que también se aplican a través de las líneas de perspectiva. De esta manera, las metas nacionales están relacionadas a las metas agropecuarias (Elemento 1), éstas están relacionadas con las metas funcionales, las cuales también están relacionadas entre sí (Elemento 2), y ambas están relacionadas con una red de estructuras de dirección (Elemento 7). Los elementos individuales, aunque desarrollados en conexión con una perspectiva, con frecuencia tienen aplicación en otras perspectivas. Por ejemplo, la similaridad en las agrupaciones de tareas (Elemento 5) de la perspectiva de las actividades, también es importante en la departamentalización de las estructuras organizacionales y la delegación de autoridad (Elemento 8) bajo estructuras, y ambas son pertinentes a las actitudes cooperativas (Elemento 10) bajo la perspectiva humana, y viceversa.

Indicamos anteriormente que los elementos de una estrategia para la programación, coordinada de la investigación, extensión y crédito debe ser aplicable a otras funciones y ajustarse a una estrategia mayor. Los elementos propuestos han sido deliberadamente explicados en términos que no son detalles de las funciones. Creo, por ejemplo, que la similaridad entre las agrupaciones de tareas se aplican igualmente bien a la reforma de tenencia de tierras, a la educación formal y a los reglamentos agropecuarios, y son igualmente esenciales. Ciertamente, las estructuras de coordinación organizacional propuestas, y otros elementos, específicamente dejan campo para incluir otras funciones. Igualmente importante, los elementos propuestos de una estrategia de coordinación son adecuados para incorporarlos, junto con otras estrategias, en una estrategia global. Por ejemplo, los elementos propuestos aquí están en conformidad con una estrategia de innovación y apoyan a la misma, lo mismo que una estrategia para realzar la dignidad y bienestar de la gente del campo.

Evaluación.

La coordinación es una característica, y una expresión, de la administración entera. Los elementos de estrategia propuestos aquí contribuyen a la guía global más efectiva de la administración. Anteriormente sugerimos que existen cuatro aspectos en la guía: toma de decisiones, programación, comunicación y control.

Hasta cierto punto hemos discutido los tres primeros. Ahora comentamos el cuarto, el control, utilizado aquí en el sentido de verificar las acciones tomadas para

determinar su grado de coincidencia con las decisiones originales y, como cosa apropiada, iniciar la acción correctiva.

Con el fín de lograr la coordinación, y no simplemente hablar de ella, debe existir una guía administrativa afectiva. Las decisiones se deben tomar y se deben traducir a los programas detallados apropiados. Estas decisiones y programas se deben entonces comunicar a los centros de acción. Tenemos la esperanza de que se haga todo esto teniendo en cuenta una mezcla adecuada de los elementos de estrategia propuestos aquí. Además, hay que controlar el desempeño, o sea que hay que evaluar los pasos de acción y, en caso necesario, hacer ajustes.

La evaluación involucra emitir juicios acerca del éxito o fracaso de un programa o una organización/5 . Desde el punto de vista de la coordinación, pregunta con qué significado se ha formulado la estrategia de coordinación y qué tan bien se ha llevado a cabo. Los once elementos sugeridos se pueden utilizar como una lista contra la cual hacer preguntas acerca de la coordinación de los programas funcionales, para ayudar a preparar las medidas correctivas.

BIBLIOGRAFIA

1. CLAUSEWITZ, K. VON. Guerra, políticas y poder. Chicago, Ill., Regnery, 1962.

2. INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO, WASHINGTON, D.C. Aplicación de modelos de productos al análisis de política y planeación de desarrollo. In Coloquio sobre Metodologías Avanzadas para la Inversión Agropecuaria y Análisis de Política, Washington, D.C., Enero 6 a Febrero 2, 1972. Documentos. Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1972.

3. KATZ, S.M. Capacidad administrativa y desarrollo agropecuario; un acercamiento de edificio institucional a la evaluación. Publicación Norteamericana de Economía Agropecuaria 52(5): 1970.

4. _____. El modelo del edificio institucional; una vista de sistemas. In Eaton, J.W., ed. Edificio y desarrollo institucionales. s.l., Sage, 1972.

5. _____. Programación de investigaciones agrícolas a nivel de estación experimental con énfasis en evaluación. In Seminario Regional sobre la Gestión de Centros de Investigación Agrícola, Lima, Perú, 7 al 11 de Mayo de 1973. Conferencias y documentos. Lima, IICA-Zona Andina, 1973.

6. MISHAN, E.J. La economía de las decisiones sociales; elementos del análisis del costo-beneficio. Nueva York, Praeger, 1973.

7. ROBERTSON, D.C. Planeación y control de proyectos; análisis del camino crítico simplificado. Londres, Heyward, 1967.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO PARA EL LOGRO DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Dr. Eduardo López

EL PRESUPUESTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO PARA EL LOGRO DE LA COORDINACION INSTITUCIONAL

Eduardo López*

Generalidades

El Presupuesto-Programa es un instrumento que obedece a un criterio de conjunto y por lo tanto, exige estrecha coordinación de todas las Unidades encargadas de orientar una política general de la Institución y de ejecutar los programas respectivos.

Asimismo, el Presupuesto-Programa es un instrumento Operativo de Planificación porque permite la determinación clara y precisa de los fines que persigue la Institución y la elección de los Programas más apropiados para conseguirlos; de Programación porque establece la metodología para la preparación y ejecución de los proyectos que se requieren para llevar a la práctica tales programas con todos los detalles pertinentes y, de Presupuestación ya que se calculan todos los aspectos monetarios de lo que costará la ejecución de los proyectos para alcanzar las metas buscadas o establecidas.

A. Bases de la Programación Presupuestal

Introducción

La responsabilidad general de la elaboración del Presupuesto-Programa corresponde a la Oficina de Planeación, la cual a través de la Unidad de Planeación Financiera, correspondiente, se ocupa de preparar la metodología y conseguir información básica, asesorar al personal que ha de participar en su elaboración, coordinar y establecer los contactos con las Entidades del Gobierno que intervienen en la asignación de recursos financieros del Instituto.

La estructuración del Presupuesto-Programa es constituída por Programas, Subprogramas, y Proyectos, atendiendo a la agrupación de actividades afines y a la organización administrativa correspondiente, operando a nivel de frente de trabajo. Para tal estructuración se sigue un sistema de pirámide comenzando a presupuestar en los niveles más bajos, consolidando hasta que se sube a centros de mayor responsabilidad y llegar finalmente a la conformación global del presupuesto.

1. Etapas de la programación presupuestal. Esta Programación se lleva a cabo en dos etapas, que son las siguientes:

   a. Etapa de programación global. El punto de partida para la elaboración del Presupuesto-Programa de una organización como Investigación o

---

* Asesor Privado

Extensión Agrícola lo constituye el Plan de Inversiones, el cual es presentado originalmente por períodos fiscales y forma parte de los planes y programas de Desarrollo Económico y Social. Posteriormente, las cifras de dicho Plan son enviadas a la Oficina de Planeación Sectorial para que sean revisadas y, además, para proyectar cada año adicional.

La revisión para el año que se está presupuestando y los otros años que contiene el Plan, se efectúa en los primeros meses de cada año por la Unidad de Planeación Financiera, en base a las ejecuciones presupuestales anteriores y a las informaciones provenientes de las Divisiones, Departamentos, Programas, Servicios, etc. Esta información preliminar es sometida para su estudio y aprobación y para analizar la compatibilidad del presupuesto con la política agropecuaria y los planes generales del Gobierno.

La revisión anual del Plan constituye prácticamente el Anteproyecto de Presupuesto para el año en cuestión.

Aprobado el Anteproyecto se expide una Ley de Apropiaciones, con base en la cual se determinan las partidas con que puede operar a nivel Nacional, discriminadas en Programas, Subprogramas y Proyectos.

El proceso siguiente consiste en revisar y programar todas las actividades y en todos los frentes de trabajo, con lo cual comienza la siguiente etapa.

b. Etapa de programación a nivel de actividad. La programación del Presupuesto-Programa se inicia una vez la Oficina de Planeación Sectorial conoce en forma definitiva las partidas globales a nivel de Programas, Subprogramas y Proyectos, las cuales son sometidas nuevamente a consideración para una última revisión, después de lo cual se envían a los Directores de División, de Departamento, de Programas o de Servicios, a las oficinas correspondientes y se da comienzo a la Programación en detalle de las partidas globales.

En la Programación detallada, del presupuesto intervienen, los Directores Regionales de Desarrollo Agrícola, Pecuario, de Desarrollo Rural, los Directores Nacionales y Seccionales de Programas o Servicios de Crédito, Investigación y Extensión, principalmente y, además, quedan definidas el cómo, el por qué, el para qué, el con qué, el cuándo y el Producto final y costo de las Actividades. Una vez elaborada toda la información, se revisa, ajusta y consolidad con el objeto de preparar el Acuerdo de Presupuesto. De ahí en adelante comienza la ejecución del Presupuesto y su Control.

2. Objetivos del Programa Presupuesto.

a. Todos nos hemos identificado con la necesidad que se tiene de Programar adecuadamente las actividades, ya que se ha podido apreciar las significativas ventajas que esto conlleva, como son, principalmente:

1) El Presupuesto-Programa constituye la guía más precisa para orientar nuestro trabajo.

2) Se enfatiza en lo que va a ejecutar cada parte de la organización y no sólo en lo que va a gastar.

3) Ayuda al Jefe inmediato de una Sección a considerar más específicamente lo que quiere hacer durante el año en términos del producto final que va a producir y en la consideración más precisa de los costos de esa labor.

4) Permite al Jefe o Director a cada nivel de la Institución, efectuar un análisis de costos de las actividades de la unidad bajo su responsabilidad y establecer que el trabajo planeado es lo más apropiado para lograr las metas de los proyectos o servicios bajo su cargo. Permite también verificar si el costo de esa labor se justifica.

5) Proporciona una información detallada y completa de las actividades que espera desarrollar la Institución y de sus costos; para evitar duplicidad y facilitar la coordinación donde sea requerida; se determinan con exactitud cuáles serían las actividades menos importantes, para poderlas posponer en caso de dificultades en la asignación de fondos.

b. Además, la elaboración completa y correcta de todos los aspectos que contiene el Presupuesto-Programa, debe servir para los siguientes propósitos u objetivos:

1) Facilitar la obtención de la financiación que requiera la Institución para adelantar sus actividades, a través de una programación completa y adecuadamente sustentada.

2) Demostrar al Gobierno Nacional la compatibilidad de las actividades con el Plan de Desarrollo Económico y Social.

3) Disponer de indicadores que permitan medir con alguna precisión el impacto de las labores realizadas en la solución de problemas específicos.

4) Internamente, debe ser la base para ejercer el control presupuestal y sustentar las solicitudes mensuales de gastos.

5) Proporcionar suficiente información para que posteriormente, los responsables de evaluar las actividades tengan mejores criterios para hacerlo, sobre todo para comparar las metas realizadas con las programadas.

6) Disponer de suficiente información para una mayor facilidad y rapidez en la rendición de informes de carácter múltiple por parte de la Oficina de Planeación, hacia los niveles directivos, y macro-administrativos. Además disponer de información adecuada para programar la parte que, del Plan de Inversiones del Gobierno Nacional, le corresponde a la Institución ejecutar.

7) Para poder alcanzar los propósitos y metas descritos, el detalle del Presupuesto-Programa debe contener:

-Descripción y justificación de los Proyectos y Servicios y determinación de los objetivos perseguidos por los mismos, tanto a nivel Nacional como Regional.

-Cuantificación de las metas y actividades que se esperan alcanzar para lograr los objetivos propuestos en los proyectos y servicios.

-Determinación de los recursos humanos, financieros y físicos requeridos para la ejecución de las diferentes actividades de los Proyectos y Servicios.

-Localización de las actividades en el tiempo, o sea, un cronograma de actividades.

-Determinación de sistemas de control y evaluación de las actividades.

3. Política del Programa Presupuesto

a. Se buscará la participación del número de unidades directivas y ejecutoras que sea conveniente, de Oficinas Nacionales y de las Direcciones Regionales, de tal forma que prevalezca un criterio de conjunto y, por lo tanto, una estrecha coordinación de todas las unidades encargadas de ejecutar los Proyectos o Servicios respectivos.

Cuando un Proyecto o Servicio es elaborado en forma parcial, se requerirá del responsable la parte faltante antes de iniciar su revisión y análisis.

b. La programación de todas las actividades de cada uno de los proyectos a nivel de servicio, institución y nacional debe llenar las necesidades de información tanto de la Oficina de Planeación, como de las Instituciones que intervienen.

Hasta aquí se ha hecho un esbozo general de lo que significa y constituye un Presupuesto por Programas. Luego, y para hilvanar las ideas, vale la pena recordar cómo funcionan las variables del Proceso de Gestión en el sector agrícola, con el fin de acomodar ya concretamente, el Presupuesto por Programas al proceso mencionado, y valga la redundancia, proceso que se repite en todos los niveles de la administración, así:

1. Objetivos

   a. Obtención de información
   b. Análisis de la información
   c. Determinación de los insumos

2. Desarrollo de los programas

   a. Alternativas
   b. Criterio para selección de alternativas del Programa

3. Obtención de recursos

   a. Determinación de metas operacionales
   b. Medidas de cargas de trabajo
   c. Informes de relación entre aspectos materiales y financieros

4. Ejecución del presupuesto

   a. Desarrollo de índices de realizaciones
   b. Información de ajustes operacionales
   c. Evaluación de ajustes

5. Evaluación y control

   a. Asignación de responsabilidades específicas
   b. Realizaciones de corto alcance
   c. Metas dentro de los requerimientos de tiempo y costo

Como se anotaba anteriormente, el ciclo completo del proceso de preparación y ejecución del presupuesto se repite a todo nivel de la administración, para luego ser consolidado en forma piramidal, lo cual significa que, primero, y ya conociendo los objetivos establecidos y los programas correspondientes, cada funcionario, cada

sección, cada división, cada departamento, cada dirección, cada área y cada ministerio y por último cada Gobierno, prepara a su nivel un pronóstico de sus necesidades para un período determinado en términos de recursos humanos, materiales y financieros, con el fin de lograr las metas que a cada uno corresponden.

Una vez establecidas las necesidades de Recursos Humanos y Materiales, estos se traducen o cuantifican en términos de dinero, el cual es siempre el denominador común y única base de referencia con que cuenta la unidad financiera respectiva para solicitar, distribuir y asignar las partidas proporcionalmente y de acuerdo con un cronograma de labores.

B. Desarrollo del Proceso

1. Objetivos

a. Obtención de información: la primera etapa para la preparación y formulación del Presupuesto por Programas consiste en conseguir la información necesaria de todas las fuentes y procedencias posibles en cada área del Sector Público, para luego, identificarla, clasificarla y codificarla, o sea ordenarla adecuadamente para que facilite su análisis.

En cuanto se refiere, particularmente al sector agrícola, la información debe clasificarse y codificarse según corresponda a investigación, extensión, crédito y mercadeo; esto con el fin de unificar el lenguaje, las estadísticas y los conceptos de las instituciones que tienen a su cargo cada una de estas gestiones.

b. Análisis de la información: una vez clasificada y codificada racionalmente la información, se procede a analizarla minuciosamente, con el fin de determinar las causas y factores de hechos y circunstancias que sean particulares o comunes a una o varias instituciones de cada área (investigación, extensión o crédito).

c. Determinación de los insumos: como complemento al análisis de la información, es necesario adicionarla con la determinación de los insumos, o sean los elementos disponibles en relación con las necesidades enunciadas.

2. Desarrollo de los programas

a. Alternativas: con los resultados del análisis de la información y de todos los elementos de juicio debidamente o racionalmente tabulados, se preparan las variables o alternativas más adecuadas para satisfacer las necesidades expuestas o manifiestas.

b. Criterio para selección de alternativas del Programa: básicamente el criterio que se usa para seleccionar las alternativas y establecer un orden de prioridades en los programas, corresponde a la política determinada por el Gobierno o por la institución en relación con los compromisos adquiridos por los mismos con la comunidad.

3. Obtención de recursos

a. Determinación de metas operacionales: establecidos los Programas y su orden de prioridades se procede a determinar las metas de operación, o sea la tarea práctica en términos de tiempo, recursos y distancias.

Todo esto implica determinar la cantidad y calidad del elemento humano y material que requiere cada labor y luego traducirlos a términos de dinero.

b. Medidas de carga de trabajo: se procede luego a establecer las cargas de trabajo o sean las medidas en que intervienen cronológicamente los elementos humanos y materiales en desarrollo del programa para alcanzar las metas.

c. Informes de relación entre aspectos materiales y financieros: se establece una relación cualitativa y cuantitativa de la utilización de los recursos materiales con las disponibilidades o factibilidades financieras del programa (ejemplo: barato, caro, muy caro).

4. Ejecución del presupuesto

a. Desarrollo de índice de realizaciones: el desarrollo de las realizaciones de un programa se compara con la contabilidad, que es el producto en cifras de tales realizaciones y poder así llevar un control de curso de cada actividad que servirá más adelante como elemento de juicio para la evaluación y el control o, en el mejor de los casos, para efectuar cambios si las circunstancias así lo requieren.

b. Informacion de ajustes operacionales: junto con los resultados de las cifras arrojadas por los balances contables periódicos, se podrán hacer los cambios o traslados en las partidas, de acuerdo con los imprevistos surgidos durante el desarrollo de cada programa, o según los estados de fondos en Tesorería, disponibles o por conseguir, según sea el caso.

c. Evaluación de ajustes: efectuados los traslados de partidas presupuestarias y hechos los ajustes contables que el programa haya requerido por una u otra causa, se procede a evaluar los resultados en términos de tiempo, valor, calidad, recursos, etc. etc.

5. Evaluación y control

a. Asignación de responsabilidades específicas: cada programa, cada subprograma, cada actividad y cada labor debe tener un responsable directo y permanente del desarrollo y ejecución efectiva y oportuna de la labor asignada para alcanzar las metas establecidas y poder controlar el desarrollo de las mismas, por parte de la autoridad inmediatamente superior.

b. Realizaciones de corto alcance: dentro de cada Programa existen o se presentan realizaciones de corto alcance, la mayor parte de las veces imprevistas, que es necesario controlar y evaluar, ya que afectan fundamentalmente el producto final del programa en términos de efectividad, tiempo y costo.

c. Metas dentro de los requerimientos de tiempo y costo: es necesario que el responsable superior de cada Programa junto con la autoridad fiscal respectiva, lleven conjuntamente un control pormenorizado y minucioso del progreso de cada actividad y de cada labor en relación con las metas de tiempo, recursos y costos a través de todos los medios disponibles a su alcance como son la evaluación contínua del personal, el control de inventarios, los balances contables, los informes técnicos y los presupuestos de Caja y Tesorería para un resultado final plenamente satisfactorio.

Para complementar todo lo anterior, se presenta a continuación un ejemplo de cómo coordinar el Presupuesto por Programas interinstitucionalmente, apelando a un sistema de codificación de secuencia simple. Es decir, se le asigna un número a cada Institución, un número a cada Programa, un número a cada Subprograma y un número a cada Recurso, en forma que puedan tabularse tanto horizontal como verticalmente para uso y servicio de cada Institución e interinstitucionalmente.

Código de Productos

1. Cereales
2. Oleaginosas
3. Carne

   2.1 Palma Africana
   2.2 Ajonjolí
   2.3 Maní

Código de Institución

1. Investigación, 2. Extensión, 3. Crédito

1 INVESTIGACION	2 EXTENSION	3 CREDITO
Nombre del Programa	Nombre del Programa	Nombre del Programa
OLEAGINOSAS	OLEAGINOSAS	OLEAGINOSAS
121 Palma Africana	221 -Palma Africana	321 -Palma Africana
121 - 1 Personal 121 - 2 Servicios 121 - 3 Materiales	221 - 1 Personal 221 - 2 Servicios 221 - 3 Materiales	321 - 1 Personal 321 - 2 Servicios 321 - 3 Materiales

El presupuesto por programas conlleva una codificación que identifica todos los conceptos para que sean comunes a las instituciones de investigación, extensión y crédito. Este sistema contribuye y facilita la comunicación y operación inter-institucional de manera que se aprovechen racionalmente todos los recursos implícitos en cada programa, asumiendo que se pueden hacer los traslados presupuestales entre rubros siempre y cuando los objetivos sean el resultado de una política establecida y sustentada por un Gobierno; como consecuencia de un compromiso de carácter político o de una necesidad manifiesta.

LA GESTION DE PERSONAL EN EL LOGRO DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Dr. Robert Bruce

MANEJO DE PERSONAL COMO UN MEDIO DE COORDINAR EXTENSION AGRICOLA, INVESTIGACION E INSTITUCIONES DE CREDITO

Robert L. Bruce*

La coordinación de programas y agencias es un problema para cualquier país o gobierno. La escasez de recursos no justifica que las agencias trabajen con propósitos no sincronizados o que malgasten sus esfuerzos para fines diferentes de toda decisión política.

El manejo de personal es siempre una herramienta importante en la coordinación, y en el caso actual, es absolutamente indispensable, debido a la naturaleza misma de las organizaciones a que nos estamos refiriendo en este artículo y la tarea que éstas deben cumplir. En este artículo examinaré brevemente la naturaleza de la coordinación y del crédito agrícola, la investigación y organizaciones de extensión y haré algunas sugerencias e indicaré algunas estrategias para el manejo de personal con el propósito de lograr la coordinación.

A. Coordinación

La coordinación en una organización, como en un individuo, implica la sincronización de dos o más esfuerzos independientes encaminados a ejecutar eficientemente un fín común.

En cierto sentido la coordinación podría concebirse a partir de una afirmación negativa. Así como el frío, que los Físicos definen como la "ausencia de calor", la coordinación podría considerarse como la ausencia de ciertas condiciones destructivas en la conducta organizacional. Indicaremos a continuación tres condiciones: interferencia, falta de apoyo y, desviación de recursos.

Anotar ciertos factores que no están contenidos en esta definición. La coordinación no siempre significa igualdad de status o relaciones placenteras. Esas condiciones pueden desearse y ser necesarias con el fin de lograr la coordinación, pero su presencia no asegura que haya coordinación.

* Cornell University

B. El arreglo Institucional

La coordinación-o el fenómeno indeseable que la limita-en última instancia desciende hasta el comportamiento de los individuos. Las gentes que trabajan con propósitos cruzados son quienes fallan, quienes desvían los recursos a metas no programadas. En las organizaciones profesionales en que interviene el juicio de los individuos, sobre política y acción, y en donde no es posible que haya una estrecha supervisión, la coordinación se obtiene inteligentemente y por los esfuerzos de mucha gente, y debe ser voluntaria en cuanto sea posible. Esta debe aceptarse como un criterio de conducta positiva aunque no sea voluntario.

Las gentes al servicio de organizaciones gubernamentales se cree, están operando en un ambiente de expectativas de tres tipos. Expectativas institucionales, que son las que se basan en la política, la práctica de supervisión y condiciones de empleo. Expectativas colegiales, que son las que provienen de cualquier individuo relacionado con ellas, y se expresan en muchas formas, inclusive en el comportamiento profesional, la ética, etc. La expectativa conjunta de personas que como la anterior puede provenir de cualquier individuo que se defina como cliente y puede también expresarse en muchas formas.

Existen ciertas recompensas y sanciones para cada uno de los grupos a que nos referimos, con los cuales se refuerzan las expectativas y, de esta forma la naturaleza de las expectativas tiene que estar relacionada con el modelo de recompensa y sanción que tenga el individuo. Las circunstancias en que operan las diferentes agencias de desarrollo son las que hacen que sus trabajadores se sometan a diferentes patrones de presión de estos tres tipos. Estos grupos de presión a que nos referimos, como también la agencia, constituyen el ambiente dentro del cual debe realizarse el manejo de personal para lograr la coordinación.

1. Organizaciones de crédito. Los propósitos de las agencias gubernamentales de crédito son muy claros. Probablemente, sin excepción, ellos existen como medio de proporcionar los recursos necesarios y/o incentivos en la implantación de la política gubernamental.

Debido a que el dinero es el recurso implicado, esperamos y aceptamos una contabilidad. Los propósitos para suministrar el dinero, las condiciones para proporcionarlo y las condiciones para pagarlo pueden estar y están claramente explicadas. El papel del empleado es principalmente determinar si los propósitos del prestatario, su fianza, y el uso que hace del crédito llenan los requisitos exigidos.

Como resultado, el profesional de una organización de crédito puede principalmente dejarse influenciar por las expectativas institucionales. Está menos influenciado por las expectativas de la clientela y aún menos, por las expectativas profesionales, ya que existe una fuerza que lo separa de las expectativas de la organización.

2. Organizaciones de investigación. Más que las organizaciones de crédito, las organizaciones de investigación varían en sus propósitos, orientación y estructura. Una agencia de investigación puede existir para generar nuevos conocimientos o para servir como un último recurso para resolver los problemas de la comunidad. Puede tener una orientación hacia la atención de las necesidades locales, o hacia la investigación científica internacional. Puede estar muy bien programada o confiarse casi completamente en la iniciativa de los individuos para su dirección. Hay precedentes para todas las variaciones.

Las orientaciones de una agencia de investigación, obviamente afectarán las orientaciones de las gentes involucradas en ésta. Se tenderá a seleccionar gente y premiar el comportamiento para los que se ajustan a estas orientaciones.

Pero mientras las variaciones puede que existan - o realmente existen - la naturaleza de la empresa y el entrenamiento que los trabajadores de investigación reciben están sujetos a una fuerte influencia por parte de la comunidad científica, fuera de la organización. El hecho que unos pocos investigadores puedan tener disponibilidades propias en contra posición a otros que puedan ser tan importantes como para ser capaces de conseguir recursos para cualquier propósito que escojan, le proporcionan a la institución un destacado papel después de todo. La comunidad, además de los profesionales tiene poca influencia a menos que se les de medios adecuados de expresarse.

3. Organizaciones de extensión. Como las organizaciones de investigación, los servicios de extensión pueden variar en sus propósitos, orientación y estructura. Los propósitos son usualmente una solución para la comunidad de una mezcla de problemas contribuyendo al diseño de una política gubernamental, y buscando que los conocimientos adquiridos se lleven a la práctica. Por lo tanto, la orientación puede estar dirigida hacia cualquiera de los varios grupos de la comunidad, hacia el gobierno, o hacia los generadores de conocimiento.

En tanto que las organizaciones de extensión varían, la solución a los problemas de la comunidad es casi siempre un propósito dominante y las necesidades de la comunidad ejercen una influencia en su comportamiento aunque el diseño de los programas este centralizado. Para el trabajador de extensión a nivel local, las relaciones profesionales, si existen, son aptas para estar de acuerdo con las representativas de otras agencias, dentro o fuera del gobierno, que se relacionan con la misma clientela o problemas y temas de la misma influencia. En un menor grado, estas relaciones pueden también referirse a especialistas o a administradores. Los especialistas pueden referirse al personal de campo, a los trabajadores de investigación, dependiendo de la estructura institucional las costumbres y sus propios deseos. De cualquier forma, las relaciones profesionales, diferentes de las que estén orientadas a la institución o clientela, son raras.

Las influencias institucionales en extensión pueden ser relativamente fuertes, pero la situación geográfica dispersa de la organización, inhibe que se ejecute por medios formales. Entonces, el trabajador de extensión está fuertemente influenciado por las expectativas de la comunidad y en algún grado por las expectativas institucionales y casi nunca está influenciado por las expectativas profesionales per se.

Hasta ahora nada se ha dicho como nueva información para mayor parte de ustedes. Lo que yo he tratado de hacer es perfilar el contexto en el cual la coordinación debe ser adelantada. Las organizaciones con las cuales estamos relacionados son diferentes en su propia naturaleza. Estas diferencias significan que las decisiones acerca de si había o no coordinación, ocurran en diferentes puntos de la estructura organizacional y será difícil adelantar una coordinación formal.

A su vez, esto aumenta la necesidad de coordinación voluntaria e informal.

C. Coordinación Inducida.

Likert/2 ha descrito la supervisión efectiva como un proceso relativo de adaptación en el cual " un líder, para ser efectivo, debe siempre adaptar su comportamiento de tal forma que se ajuste a las expectativas, valores y habilidades interpersonales de aquellos con los cuales él está interactuando ". Si uno acepta esta definición, se entiende que no se puede contar con un simple juego de procedimientos específicos para producir coordinación voluntaria en los profesionales independientes que trabajan en los diferentes tipos de organizaciones,contempladas en este artículo.

Por lo tanto, no es un juego de reglas o procedimientos lo que debemos seguir. Es un intento , identificar algunos de los factores que la administración debe contemplar si se desea producir una coordinación más eficiente y sugerir algunos medios factibles de lograrla. Generalmente se relaciona con el modelo de manejo de "recursos humanos" descrito por Miles y sus asociados/3 .

1. Objetivos compartidos. Los principales recursos en las organizaciones profesionales son el tiempo y la ingeniosidad del personal, y éstos están controlados principalmente por los mismos profesionales. Si estos recursos no pueden diversificarse para propósitos imprevistos, se intenta que el personal debe conocer y aceptar estos propósitos. Para estar seguros, aún los profesionales, pueden ser conducidos en alguna forma, por la estructura y procedimientos organizacionales dentro de los cuales trabajan.Pero solamente el conocimiento y la aceptación de las metas permitirá controlar con inteligencia sus propias actividades.

El medio de obtener objetivos compartidos comienza con el enganche de personal. Muchos problemas posteriores podrían evitarse si no empleamos personas cuyos objetivos personales permanecieran constantemente en contra de los de la organización. Debe permitirse la difusión de alguna diversificación, pero siempre es deseable

tener alguna protección. Probablemente, más importante que esto, ésta es una época crítica para las comunicaciones. Los términos de contratación de personal deberían ser bastante explícitos con respecto a los objetivos de la organización y a las expectativas que se esperan del desempeño del cargo.

Una vez empleada la persona, se le somete a una orientación formal o informal. Así se le da otra oportunidad de captar en mejor forma los objetivos de la organización. Donde se intenta hacer coordinación interorganizacional, la orientación debe ser igualmente amplia y estar estructurada para hacer de clara intención.

La comunicación en las organizaciones proporciona medios para compartir objetivos como también para inducir acción. Si simplemente solicitamos una acción específica, el receptor no tiene base para dar una respuesta inteligente. No teniendo idea de nuestro propósito, él debe responder a ciegas. Si por otro lado, las órdenes, solicitudes, y otros esfuerzos inducidos de comportamiento siempre especifican el propósito por el cual se solicita la acción, hace posible que el receptor responda a dicho propósito y use su juicio respecto a una acción específica.

Otra forma en que las organizaciones comunican sus objetivos es por medio de la supervisión. Uno bien puede decir " que la administración tiene éxito en lo que supervisa ". Hay que tener cuidado de que el sistema de información comunique una verdadera y uniforme imagen de los objetivos de la organización.

Una reflexión más profunda: los objetivos compartidos implican aceptación mutua y consciente. Mientras que el tamaño, alcance y situación geográfica de las organizaciones pueden hacer difícil la participación de los trabajadores de todos los niveles, tomar parte en la fijación de los objetivos queda como la forma más segura de conseguir su aceptación.

2. Información compartida. Adecuado apoyo y sincronización de esfuerzos es difícil o imposible cuando las partes involucradas están ignorantes acerca de las situaciones, necesidades y capacidades del resto. Este problema no es extrictamente del manejo de personal, y hay por lo menos tres áreas implicadas en su manejo:

a. Una forma de proveer la adaptación requerida, es por medio de la experiencia. El enganche de personal o reubicación dentro de la organización son excelentes oportunidades para proporcionar una mejor ambientación y conocimientos, así como también para incentivar a los trabajadores. Si la estructura lo permite, el tener diferentes cargos, proporciona otro medio de lograr esto, aunque las experiencias en los Estados Unidos no han dado resultados concretos sobre el particular.

b. Los profesionales en los tres servicios son en última instancia simplemente empleados de una sola organización. Debemos reconocer esto cuando sea necesario.

c. En un esfuerzo para tener a todo el mundo informado, la organización algunas veces programa sistemas complejos de información que gastan más recursos de los que se perderían si no hubiera información. Una redundancia o ineficiencia ocasional puede ser menos costosa que los medios para evitarla, y una buena administración demanda que se tome esto en consideración. Las organizaciones existen para alcanzar los fines propuestos, no para permanecer informadas.

3. Estructura tendiente a conceder incentivos. Repetidas experiencias indican que los empleados en una organización responden a los incentivos que se les ofrecen realizando aquellas actividades que son premiadas y evitando aquellas que son sancionadas. Entonces el conjunto de claros fines para la organización deben estar acompañados por una estructura consistente y estrechamente relacionada con los incentivos.

No todos los incentivos son monetarios. Status y títulos, cargos privilegiados, trabajos interesantes, responsabilidades adicionales, y aún más trabajo, pueden ser formas de dar incentivos. Debemos tener cuidado en determinar que factores funcionan como incentivos e incluirlos dentro del esquema organizacional.

En el campo, la posibilidad de ayudar a la gente o de solucionar sus problemas pueden ser poderosos incentivos que favorecen la coordinación de esfuerzos. De la misma forma a nivel ministerial " el grupo asesor " puede ser incentivado suficientemente para promover una mayor coordinación. Pero a no ser que se tenga buen cuidado, los mejores incentivos dentro de estos niveles, pueden concederse a aquellos que promocionan su propia organización, aún a costa de la coordinación requerida. El administrador de nivel medio, quien no está en contacto con los resultados a nivel de campo ni involucrado en sus aspectos de política, difícilmente puede ser culpado por hacer aquellas cosas que él considera que rinden resultados tangibles y por las cuales él está siendo premiado.

Se indicó anteriormente que cada una de las organizaciones con las que estamos tratando tiene su propio patrón de expectativas -y de incentivos-. Teniendo en cuenta esto, no es sorprendente que el personal de campo algunas veces tenga más interés por los aspectos locales que por la política nacional o que los científicos de investigación puedan responder mejor destacando sus campos de acción a nivel nacional que ante las necesidades locales.

La coordinación voluntaria puede llegar a su máximo, si damos a los empleados en todas sus categorías, la satisfacción de ver por ellos mismos los logros organizacionales alcanzados, haciendo posible que ellos puedan referirse a sus esfuerzos para estos resultados y relacionándolos con incentivos tangibles a la magnitud de sus contribuciones.

Las sanciones y la seguridad de ellas también funcionan como un incentivo. Pero debe tenerse mucho cuidado que los comportamientos propiciados, por ejemplo, creatividad, estén protegidos y los que no son propiciados no estén protegidos.

Todo lo anterior sugiere que el enfoque para el manejo del personal debe hacerse con base en los resultados y sin tener en cuenta un estilo determinado. Los incentivos que la organización tiene a su disposición deberían ir a aquellos que cumplen en términos del propósito común más bien que aquellos que solamente se conforman con los estilos acostumbrados de servicio.

4. Estructura organizacional. Aunque mucha parte de la coordinación en las organizaciones profesionales es voluntaria y buena parte de esta coordinación depende, hasta cierto punto de la acción voluntaria, sería mucho pedir que siempre sucediera así sin tener algo proyectado en tal sentido. Quien coordina debe tener autoridad para hacerlo. Con respecto a la coordinación entre agencias, Bernstein y Reinharth/1 enfatizan la necesidad de que los directivos de las instituciones determinen la magnitud de la coordinación necesaria y tomen medidas para proveerla.

D. Implicaciones para el Manejo de Personal.

El manejo efectivo de personal requiere tres capacidades por parte del administrador: una comprensión de los objetivos, capacidad para diagnosticar y habilidad para intervenir efectivamente.

El administrador debe saber cuales son los objetivos de la organización y como su ejecución y no ejecución puede identificarse. El debe poder comunicarse e interpretar estos objetivos al personal.

Debe evaluar los resultados y ser capaz de identificar la causa de dificultad o de éxito. Su habilidad en este sentido debe estar respaldada por adecuados recursos. Algunos de éstos están en la forma de informes, pero su provisión debe ser realizada de acuerdo a la necesidad de información requerida.

El administrador debe ser capaz de intervenir. Esto puede tomar la forma de consejo en entrenamiento o supervisión, pero también puede relacionarse con cambios de procedimiento o con el uso de una escala de incentivos. Debe tener acceso a la autoridad necesaria para realizar estas funciones.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el manejo de personal es solamente una herramienta, pero que es fundamental. Políticas sabias, recursos adecuados y una apropiada administración son fundamentales, pero no pueden tener éxito por si solas.

El éxito de la empresa en su conjunto depende de los esfuerzos coordinados de las personas que trabajan en ella, y una adecuada gestión de personal es el sistema por medio del cual pueden alcanzarse esos esfuerzos coordinados.

> "La organización que subordina el desarrolo de su personal a ser simplemente eficientes instrumentos de sus políticas -que limita su gente a sus propósitos- encontrará que con hombres insignificantes nada realmente grande puede alcanzarse". (J. S. Mill, On Liberty).

LOS ELEMENTOS DE LA COMUNICACION INTERINSTITUCIONAL COMO MEDIO PARA EL LOGRO DE LA COORDINACION

Ing. Carlos J. Molestina

ELEMENTOS DE COMUNICACION INTERINSTITUCIONAL *

Carlos J. Molestina Escudero**

Introducción

Existen varias definiciones de la comunicación. Etimológicamente, la palabra comunicación viene del latín "comunis", "comunicare". Según esto deberíamos aceptar por comunicación la acción de comunicar, de establecer una comunidad de interpretación con alguien, al compartir información, ideas, conceptos o actitudes. Algunos definen comunicación diciendo que la Sociedad es comunicación, otros dicen que es la respuesta discriminada de un organismo a un estímulo, los más adjudican a la comunicación el rol de impartir información y dicen, también, que es interacción.

Sea cual fuere la definición que más nos acomode, podemos decir que la comunicación es un atributo del ser humano (entendiendo por esto la comunicación de: ideas, conceptos, actitudes, valores, etc.) y que el hombre, de una forma u otra, se encuentra siempre envuelto en una o varias formas del proceso de comunicarse con sus semejantes y el medio que lo rodea.

Elementos de la Comunicación: la comunicación requiere siempre, por lo menos, tres elementos básicos: la fuente, el mensaje y el destinatario.

La Fuente puede ser un individuo, un grupo de individuos, una organización, en general cualquier ser o sistema que produzca información de algún tipo.

El Mensaje es la selección de una idea, experiencia, información, etc., que la fuente se propone transmitir.

El Destinatario es el lado opuesto de la comunicación, es el fin al que hay que llegar, es el recipiente de nuestro mensaje y es, por tanto, el elemento más necesitado de estudio (de sus necesidades, sus capacidades, su interés, su contexto cultural, su sistema social, etc.) para poder efectuar una comunicación que esté de acuerdo al objetivo básico de la misma; aquel de obtener una respuesta a nuestro mensaje.

---

* Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. Bogotá, Colombia, Marzo de 1974.

** Ing. Agr. M.S., Jefe de Información Pública, Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa, IICA, Dirección General, San José Costa Rica.

Sin embargo, no debemos dejarnos llevar por un concepto simplista de las cosas y en el caso de los elementos del proceso de la comunicación, debemos considerar varios factores que afectan, en una forma u otra, la esencia misma de este proceso. Si consideramos un cuarto elemento muy importante en la comunicación, cual es el Canal por el cual se transmite el mensaje, entonces habremos completado el cuadro del proceso de comunicar. Veamos ahora cuáles son las características y factores que influyen en cada uno de estos elementos:

A. Factores que influyen en la Fuente y el Destinatario

1. La intención. Entendemos por intención el deseo de crear un área de experiencia compartida. Desde el momento en que se trata de una característica del comportamiento humano, puede ser positiva o negativa. La intención responde al Para qué? o sea al propósito mismo de la comunicación. Aun cuando es un factor común a la fuente y al destinatario, puede presentar distintos matices en cada caso. La intención en uno y otro no tiene necesariamente que ser la misma.

2. La habilidad. Se entiende por habilidad la destreza con que se realiza determinado trabajo o función. La habilidad es un arte aprendido con la práctica, adquirido o conservado según la capacidad del individuo. Presente también tanto en la fuente como en el destinatario, deber ser tomada muy en cuenta tanto para presentar el mensaje como para interpretarlo.

3. La actitud. Podemos decir que la actitud es la predisposición o tendencia a reaccionar en pro o en contra de algo o alguien. Se evidencia en forma de conducta, tanto de aproximación como de alejamiento. Su importancia está reflejada en la forma como se logra que un mensaje cualquiera sea recibido y aceptado o recibido y rechazado.

4. El conocimiento. Es el conjunto de experiencias adquiridas a través del proceso de desarrollo cultural. Factor importante en cuanto que da un punto común al destinatario y la fuente y a medida que los conocimientos se amalgaman en un campo de experiencia compartida, más exitosa será la comunicación.

5. El sistema social. Entendemos por sistema social al agregado de intereses o actividades conexas de la sociedad. Normalmente, sobre todo en extensión agrícola, los sistemas sociales de la fuente y el destinatario son distintos, esto se traduce en distintos conocimientos, intereses y actitudes. Es pues función de la fuente el estudiar a fondo el sistema social del destinatario e imbuirse de sus problemas a fin de poder hacer comprender su mensaje.

6. Cultura. Decimos que la cultura está representada por los tipos de conducta socialmente adquiridos y que se transmiten con igual carácter por medio de símbolos. Aquí también se puede decir que hay diferencias entre la fuente y el destinatario, aun cuando las dos culturas sean básicamente la misma, puede existir una diferencia de nivel dentro de ella que tiende a poner a ambos en los extremos. De cómo la fuente conozca el nivel cultural del destinatario depende en gran parte la aceptación o rechazo del mensaje.

B. Factores que influyen en el mensaje

1. La intención. Decimos que el mensaje tiene intención por sí mismo. Esta debe representar fielmente la de la fuente, de otra manera, en caso de no haber igualdad de intenciones entre la fuente y el mensaje, éste no cumplirá con el propósito de la fuente y su acción será nula.

2. El contenido. Responde a la pregunta: Qué se va a comunicar? Es el mensaje mismo.

3. La clave o "código". Es el sistema de signos convencionales que se emplean en la comunicación. Para poder comunicarnos unos con otros hemos de diseñar un sistema de señales que signifiquen lo mismo para el destinatario que para la fuente. Sin embargo, debemos estar bien seguros que determinado arreglo de símbolos que producen determinada clave, producirán tal o cual reacción, ya que existen casos en que las claves provocan interpretaciones distintas al propósito del mensaje puesto que el sistema de valores puede ser distinto.

Las claves se componen de Elementos y Estructura.

a. Elementos de la clave. Los elementos son los signos o símbolos por sí mismos. Las letras, los números, los colores, etc., son elementos.

b. Estructura de la clave. La estructura es el orden en que se disponen los elementos para que el mensaje tenga significado. En una palabra cualquiera la estructura sería el orden en que están colocadas las distintas letras que la componen. En un idioma sería la sintaxis del mismo. En una región de determinado país sería la forma en que se expresan las cosas. Es muy importante para la fuente el conocer las estructuras de las claves usadas por el destinatario, de otro modo su mensaje puede producir confusión y lo más probable es que no sea interpretado de acuerdo a su sentido original.

4. El tratamiento. Es un proceso para dar estilo al mensaje. Es lo que responde a la pregunta de cómo hacer la comunicación? Requiere la elaboración de un plan específico y determinar los métodos más convenientes.

C. Factores que influyen en el Canal

1. Los sentidos. Son las facultades sensoriales que sirven para percibir los símbolos a través de los que se intenta comunicar. Mientras más sentidos se pongan en juego en una comunicación cualquiera, mayor será la percepción del mensaje y su retención.

2. Los medios. Son los campos de estímulo e interacción reales. Pueden dividirse en múltiples formas y agruparlos de acuerdo a varias interpretaciones. Una de las más usadas es aquella que clasifica los medios según la audiencia y se denomina de individuos, grupos o masas. Podemos clasificarlos también de acuerdo al sistema usado y entonces tendramos medios visuales, auditivos, etc.

D. Factores que causan Problemas en la Comunicación

Por problemas entendemos básicamente dos conceptos: (1) la distorsión y (2) la interferencia.

1. La distorsión. Se entiende por distorsión todo aquello que tienda a formar una imagen diferente de la que quiso transmitir la fuente, en la mente del receptor. Aquí se puede hablar de fallas físicas en el canal, distinta interpretación en los símbolos, actitudes contrarias, intención alterada en el mensaje y muchas otras causas de distorsión.

2. La interferencia. Existe la tendencia a definir la interferencia como uno de los elementos de la comunicación, sin embargo, se puede aclarar este concepto y decir que la interferencia es uno de los elementos del proceso de la comunicación. Está definida como un obstáculo que incomode o interrumpa este proceso. Puede producirse en cualquiera de los elementos antes enumerados dependiendo de múltiples causas: físicas, culturales, sociales o sicológicas. Sin embargo, es corriente hablar de la interferencia como algo que se circunscribe al canal o mejor dicho que se manifiesta con mayor frecuencia en el canal.

La Experiencia Compartida: Para poder entender mejor el proceso (o los procesos) que implica una comunicación cualquiera, tenemos que referirnos a aquello que se ha dado en llamar la Experiencia Compartida. Es lógico suponer que mientras más cosas existan en común entre el "comunicador y el comunicado" mayor será el éxito de la comunicación.

La zona común de experiencias está en relación directamente proporcional a la mayor o menor comprensión de lo comunicado. Es el comunicador (fuente) quien tiene que hacer el máximo esfuerzo por ampliar esta zona de experiencias comunes para que el comunicado (destinatario) pueda comprender mejor su mensaje. Aquí podríamos hablar de un concepto de parte "activa" y parte "pasiva". Indudablemente

la fuente representa la parte activa en el proceso de la comunicación y el destinatario (por lo menos en lo que a experiencia se refiere) la parte pasiva. El destinatario no va a ampliar su zona de experiencia en provecho de la fuente, es ésta la que tiene que tomar la iniciativa y penetrar en el mundo social, cultural y sicológico del destinatario para poder tener éxito en su empeño de comunicar algo.

Expondremos a continuación algunas de las preguntas que es conveniente hacerse con referencia al proceso y los problemas de la comunicación, por creer que ellas sintetizan acertadamente este tema.

QUIEN DICE?

El Comunicador

1. Tiene capacidad necesaria para preparar técnicamente las comunicaciones?

2. Tiene conocimientos por lo menos generales de las materias que trata?

3. Tiene prejuicios?

4. Tiene ideas subjetivas que influyen en lo que dice?

5. Está influido por intereses extraños?

6. Inspira confianza y respeto al receptor de la comunicación?

7. Afectan a las comunicaciones la tradición y hábitos del comunicador?

QUE?

El Contenido

1. Responde a los intereses y necesidades del receptor?

2. Es algo necesario e importante?

3. Es imparcial?

4. Está organizado lógicamente el material?

5. Explica clara, breve, completa y sencillamente el concepto?

6. Repite suficientemente las ideas básicas para que se afirmen en la mente del receptor?

7. Tiene estilo propio?

8. Expresa ideas concretas antes de entrar en generalizaciones?

A QUIEN?	POR CUÁLES MEDIOS?	Y CON QUÉ EFECTO?
El receptor	**Medios**	**Efectos**
1. Cuáles son los intereses del receptor?	1. De qué medio se dispone para transmitir una comunicación?	1. Llegó la comunicación al receptor que se quiere influir?
2. Cuál es la habilidad para leer o percibir del receptor?	2. Se utiliza una combinación de medios para transmitir una misma comunicación?	2. El receptor prestó atención a la comunicación?
3. Cuál es la habilidad de comprender y tratar conceptos abstractos?	3. Cuál es el alcance de cada medio de comunicación que se utiliza?	3. El receptor entendió la comunicación?
4. Cuáles son las tradiciones y hábitos del receptor que pueden afectar la interpretación de la comunicación?	4. Cuál medio permite la presentación de la comunicación en su forma más completa y sencilla?	4. El receptor creyó en la comunicación?
5. Cuál es la condición social y económica del receptor de la comunicación?	5. Admiten mejoramiento técnico los medios disponibles?	
6. Cuáles actitudes del receptor impiden o limitan la aceptación de la comunicación?	6. Cuál es la mejor forma de presentar una comunicación para aprovechar mejor un determinado medio?	

I. LOS DISTINTOS PROCESOS DE LA COMUNICACION

Existen varias formas de comunicar y varios tipos de audiencia. Cada uno de ellos, aun cuando básicamente el proceso consta de los mismos elementos, representa un proceso por sí mismo.

A. La Comunicación entre dos Personas.

Decimos que la comunicación entre dos personas es un proceso contínuo en el que tanto la fuente como el destinatario intercambian sus posiciones según sea el uno o el otro el que está transmitiendo o recibiendo mensajes.

B. La Comunicación en Organizaciones o Instituciones. (grupos y masas)

Aquí el público es más numeroso, no existe una respuesta inmediata y se transmiten muchos mensajes idénticos los que son recibidos por muchos receptores que están descifrando, interpretando y cifrando por separado. Generalmente estos múltiples receptores se agrupan alrededor de un determinado líder que tiene influencia sobre una parte del público en general. Este líder a su vez interpreta y cifra, pero tiene que reinterpretar las opiniones de los demás sobre el mensaje recibido. Generalmente es aquí donde se produce la acción que determinará a su vez una posible respuesta dirigida a la fuente.

C. La Sociedad como Comunicador.

Decimos que la sociedad inspecciona el ambiente que nos rodea, llega a un acuerdo colectivo y luego transmite cultura y normas que son aceptadas o rechazadas.

Aquí podemos hablar del concepto de Irving Rosow según el cual las sociedades están compuestas de individuos socializados, diletantes, camaleones y no socializados, los que aceptan los valores de la sociedad y rigen su conducta de acuerdo al siguiente cuadro:

	Valores	Conducta
Socializado	+	+
Diletante	+	-
Camaleón	-	+
No socializado	-	-

+- acepta o actúa de acuerdo
-- no acepta o no actúa de acuerdo

Esto puede referirse a la comunicación y aplicando este concepto sólo como tipos para análisis veremos que existe una relación íntima entre estos tipos y su posible reacción a la comunicación de la sociedad. Los socializados y diletantes tienen efectos estabilizadores. Los camaleones y no socializados son elementos inestables pero más propicios a cambios en el sistema. Los dos primeros son elementos conformistas que resisten el cambio.

D. La Comunicación Intra-Institucional.

Es evidente que no puede existir una buena comunicación inter-institucional si, a su vez, no existe un eficiente proceso de comunicación intra-institucional. La comunicación es la esencia de las organizaciones y, por ello, no se trata de lograr un incentivo para aumentar la cantidad en los mensajes y en las posibilidades de comunicación entre todas las personas que constituyen una organización cualquiera. De lo que se trata es de tener una comunicación eficiente para lograr una institución eficiente también.

Para ello, tal vez sea necesario conseguir una restricción en la comunicación misma, por lo que se establecen canales específicos de comunicación, que al mismo tiempo que se supone que proporcionan un flujo más rápido y fiel de lo que sea necesario comunicar, evitan ser usados por aquellos a quienes no corresponde y que sólo producirían un entorpecimiento en su uso.

Tal vez la razón más importante para defender una cierta selectividad en la comunicación intra-institucional, es que así los problemas que afectan la estabilidad del subsistema no se extienden, necesariamente a otros subsistemas.

La comunicación intra-institucional está ligada, cada vez en forma más importante, a un cierto proceso de liderazgo interno y a la capacidad, o incapacidad, del líder, o líderes, de delegar funciones en sus subordinados o seguidores. Estas situaciones pueden llevar a la selección de metas individuales como si fueran metas del grupo, lo que puede determinar poco o ningún sentimiento compartido o de acción conjunta en la consecusión de la meta dada. Esta relación de dominio e imposición es tanto más notoria cuando existe una gran distancia social entre el jefe y los miembros del grupo.

En estos casos, las relaciones intra-institucionales y la comunicación misma, diferenciadas como jefatura y liderazgo, no son por supuesto, mutuamente exclusivas, pero tampoco son coincidentes como se supone comunmente.

Podemos entonces, como paso previo para analizar la comunicación inter-institucional, determinar las condiciones más importantes para que exista una eficiente comunicación a nivel intra-institucional:

1. Selectividad en los canales

2. Velocidad y eficiencia en el flujo de los mensajes y respuestas

3. Liderazgo interno y delegación de autoridad

4. Determinación común de las metas de la institución e identificación con las mismas del mayor número de sus miembros.

II. LA COMUNICACION INTER-INSTITUCIONAL

Una de las mayores lagunas de la investigación sociológica actual, es el estudio en las relaciones inter-institucionales. Poco se ha hecho para estudiar los problemas generales del análisis inter-institucional, comparado con los problemas del análisis intra-institucional.

Una de las funciones principales de la independencia institucional es la promoción de la autonomía. Esto es sumamente importante cuando se acepta que existe un conflicto previo entre las diferentes instituciones de un mismo sector y se parte del presupuesto de que existe una situación de conflicto parcial para investigar las formas posibles de interacción bajo esas condiciones.

Por otra parte, el análisis inter-institucional hace énfasis en el estudio del comportamiento social bajo condiciones de una autoridad no estructurada o formal. La coordinación es necesaria para preservar el trabajo de cada institución, pero no existe una autoridad formal que imponga la cooperación.

En consecuencia, el análisis de las relaciones o la interacción inter-institucional sugiere dos diferencias con relación al análisis intra-institucional: (a) la forma de operación del comportamiento social bajo condiciones de conflicto parcial y (b) el énfasis en factores que se derivan de todas las unidades en interacción, en lugar de ser sopesados diferencialmente por una estructura de autoridad.

De lo anterior se deduce que el problema estratégico más importante en el análisis inter-institucional es el de la coordinación del trabajo. Se trata, evidentemente, de una forma especial de cooperación, desde el momento en que algún grado de conflicto existe entre las instituciones y se carece de una estructura de autoridad formal.

Una de las formas más corrientes de solventar este problema es el crear una agencia coordinadora. Esta forma de atacar el asunto de la coordinación es común en países desarrollados con personal, recursos y posibilidades adecuados. En nuestro medio, la escasez de recursos humanos y físicos obliga a pensar en soluciones diferentes y a encargar la coordinación a comités que no siempre cumplen su función en forma satisfactoria.

La interacción de las organizaciones en una sociedad cualquiera nunca se encuentra regulada por un solo esquema. Es evidente que las necesidades de la sociedad son demasiado variadas para permitir, aun el caso de aquellas con esquemas más rígidos, modelar sus interacciones en un solo molde.

Esto es tanto más evidente en el sector privado, puesto que en el sector público existe un alto porcentaje de acciones ejecutadas dentro de un marco mucho más reglamentista en la acción del mecanismo estatal frente a situaciones que aun contando con el mismo público son diferentes en la práctica.

Se debe partir por el principio de que existe una tendencia natural y generalizada, en las organizaciones públicas, al crecimiento. Esto implica, casi inmediatamente, un aumento de la amplitud del control gubernamental sobre estas organizaciones que de un modo directo, o indirecto, le pertenecen.

Ya lo dice Etzioni:

> "De ahí que en el mismo grado en que la relación entre dos organizaciones cualesquiera no está ordenada por una organización superior, o reglamentada por una estructura legal, el esquema real de interacción viene determinado por los procesos de cambio, conflicto, cooperación o pacto, todos los cuales están afectados por factores ecológicos, culturales y de poder".

Sin embargo, entre las formas empíricas de evaluar el poder relativo de las organizaciones que interactúan, está la de establecer el nivel en que se da la interacción. De ahí se manifiestan una serie de preguntas que podemos resumir de la siguiente manera:

a. Son del mismo rango los representantes de cada organización o es uno superior al otro?

b. La superioridad proviene de una situación real de escalafón o es simplemente una razón de status de cada organización o de sus acciones?

c. Qué organización tiene mayor control sobre las facilidades y proyectos compartidos?

d. Cuál proporciona una mayor parte del financiamiento de las actividades compartidas?

Por otra parte, ningún estudio o análisis de la interacción de las organizaciones está completo hasta que se haya efectuado un estudio serio y extenso de los diversos cuerpos en que los representantes de las diferentes organizaciones se encuentran regularmente para coordinar su trabajo.

Uno de los problemas más serios en la relación entre diferentes organizaciones que laboran por el mismo público, pero que lo hacen con base a acciones diferentes, es cómo relacionarse unas con otras. Para ello se establece una diversidad de comités ocasionales o permanentes; consejos; oficinas de enlace y supra o sub organizaciones que se ocupan de la coordinación de las acciones de las otras.

Los resultados más frecuentes de este tipo de acción son generalmente negativos, especialmente debido a la tendencia a mezclar estrategias en lugar de definirse por una sola.

Muchas veces se interpreta a los comités coordinadores como una forma de pasar el rato; otras como un campo de batalla en el que es imprescindible lograr la derrota del enemigo con base a la aceptación de nuestras tesis; por último, las más de las veces, los comités no funcionan porque se escoge para formarlos a aquellos funcionarios que mayor prestigio o categoría tienen en su propia organización, pero que se encuentran tan escasos de tiempo porque pocas veces pueden cumplir con el compromiso de reunirse con los otros miembros del comité.

Es aceptable, entonces, el que la comunicación inter-institucional deba hacer uso de los mismos medios que aquella a nivel intra-institucional, es decir: selectividad en los canales, velocidad y eficiencia en el flujo, delegación de autoridad, determinación común de las metas e identificación con un objetivo común.

Por último, pero no menos importante, es necesario reconocer que en sus relaciones, las organizaciones siempre llegarán al trato directo a través de uno o más de sus miembros. La interacción no puede quedar permanentemente al nivel de correspondencia o reglamentos de acción conjunta. Tarde o temprano la interacción se produce al nivel de personas que pueden representar o no la opinión, los intereses o las posiciones de su grupo y organización. Esta situación es determinante para el futuro de las comunicaciones entre las organizaciones puesto que lleva al nivel individual toda la estructura formal de la institución y, por lo tanto, dependerá, en mayor o menor grado, de las características personales de sus funcionarios la consecusión de resultados positivos o negativos.

Hemos visto, entonces, que la comunicación vincula personas con otras personas; personas con grupos; y también los grupos entre sí. Cuando llegamos al nivel social entendemos que la comunicación representa todo un sistema de estructuras y actividades encaminadas a satisfacer las necesidades cruciales de la sociedad.

En países como los nuestros, inmersos en un proceso de desarrollo más o menos rápido, la comunicación tiene grandes contribuciones que hacer. Algunas de las más importantes se enumeran a continuación:

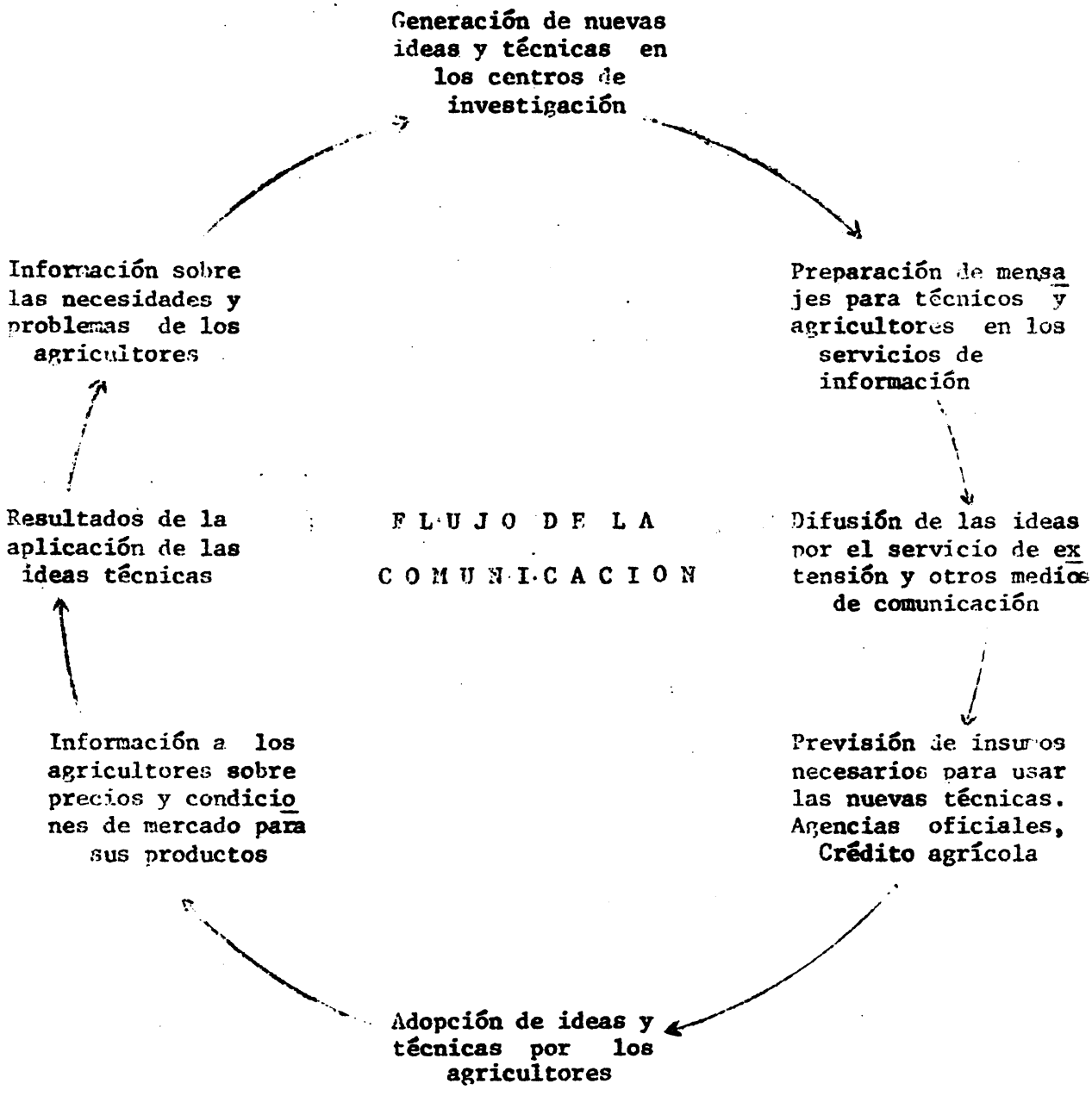
a. Contribuir a crear un sentimiento de nacionalidad o participación política.

b. Ser la voz de la planificación nacional.

c. Ayudar a enseñar las habilidades necesarias en el desarrollo.

d. Ayudar a ampliar el mercado efectivo.

El funcionamiento de la comunicación como sistema es fácilmente demostrable en el campo de la difusión de las ideas y técnicas agrícolas. En esta área, del interés de todos nosotros, el flujo sería el siguiente:



Conclusión

Vamos a concluir por lo que debería haber sido el comienzo, es decir: el proceso de la comunicación está formado de múltiples situaciones, es constante y dinámico, es un proceso social de transmisión de experiencias. De lo bien que entendamos sus elementos y del uso que de ellos hagamos, depende, casi en su totalidad, el éxito que tengamos al comunicar algo.

Literatura Recomendada

1. BELTRAN, L.R. Fundamentos de la comunicación. In Curso Internacional sobre Comunicaciones Científicas Agrícolas, Lima, Perú, 1964. Conferencias y documentos. Lima, 1964. 18 p. (mimeografiado).

2. DIAZ BORDENAVE, J. Fundamentos de la comunicación. Edición provisional. Turrialba, IICA, 1960. 36 p. (mimeografiado).

3. _____. Comunicaçao de Noé a MacLuhan. IICA. Publicación Miscelánea No. 114. 1973. 27 p.

4. ETZIONI, A. Organizaciones modernas. México, D.F., UTEHA, 1965. 221 p.

5. LITWAK, E. y HYLTON, L. Interorganizational analysis: a hipothesis on coordinating agencies. In Etzioni, A. ed. A sociological reader on complex organizations. New York, Holt, Rinehart and Wimson, 1969. pp. 339-356.

6. ROSOW, I. Forms and functions of adult socialization. Social Forces (Estados Unidos) 44(1):35-45. 1965.

7. SCHRAM, W. El proceso y los efectos de la comunicación para las masas. Urbana, Ill., University of Illinois Press, 1954.