

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA  
Dirección GeneralDIAGNOSTICO Y ANALISIS INSTITUCIONALA. Definiciones

El diagnóstico y análisis institucional comprende: a) la obtención de información básica sobre el sistema institucional y sobre los organismos agrícolas prioritarios, bien como organismos individuales o como parte de un subsistema; b) las actividades de organismos de asistencia externa en un país; c) el análisis de la información obtenida en términos de ciertos criterios pre-establecidos y d) la selección de los organismos y grupos de organismos que serán objeto de atención prioritaria de las acciones del IICA. El propósito general del diagnóstico y análisis institucional es el de dar al IICA mejores elementos de juicio para fortalecer el sistema institucional.

Por sistema institucional se entiende el conjunto de subsistemas, organismos, principios y normas, enlazados y coordinados entre sí para constituir una organización administrativa, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que pueden tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma articulación y satisfacen un objetivo común. En general el sistema se configura, o puede configurarse, alrededor del Ministerio de Agricultura. El sistema institucional del sector agrícola tiene subsistemas propios concebidos como (1) la agrupación de organismos que persiguen uno entre varios de los objetivos sectoriales específicos (ej.: fomento de un rubro de producción; desarrollo agrícola de una región o mejoramiento de los niveles de empleo o ingresos de los campesinos de una región determinada) (2) la agrupación de organismos a nivel regional de un país que persiguen varios objetivos a la vez (ej.: corporaciones de desarrollo regional).

Por organismo se entiende una unidad social que posee una estructura de posiciones completamente estratificadas y sistemáticamente coordinadas. El organismo se orienta hacia objetivos y tareas enunciadas en su doctrina. Se caracteriza también

1941

1942

1943

1944

1945



por una jerarquía de posiciones y roles cuyos alcances están socialmente regulados de acuerdo con los objetivos y tareas ejecutadas. Generalmente posee recursos presupuestarios propios. Alternativamente, y para fines operacionales, un organismo (u organización) puede concebirse como un conjunto de individuos reunidos formalmente para llevar a efecto ciertos fines u objetivos. El servicio de extensión de Venezuela es un ejemplo de organismo.

Fortalecer el sistema institucional implica para el IICA ayudar a capacitar a los organismos, subsistemas y al propio sistema para producir mayores y mejores servicios corrientes, influencia y reinversiones institucionales:

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

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

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

## B. Justificación del análisis institucional

Se considera que el análisis institucional permite aumentar considerablemente los elementos de juicios para seleccionar los subsistemas y organismos que serán objeto preferencial de la asistencia técnica del IICA en cada país.

La selección de estas unidades se origina en,

- la necesidad de aprovechar en mejor forma los recursos existentes
- la consideración de que con una misma cantidad de recursos (insumos) es posible obtener resultados (productos) diferentes

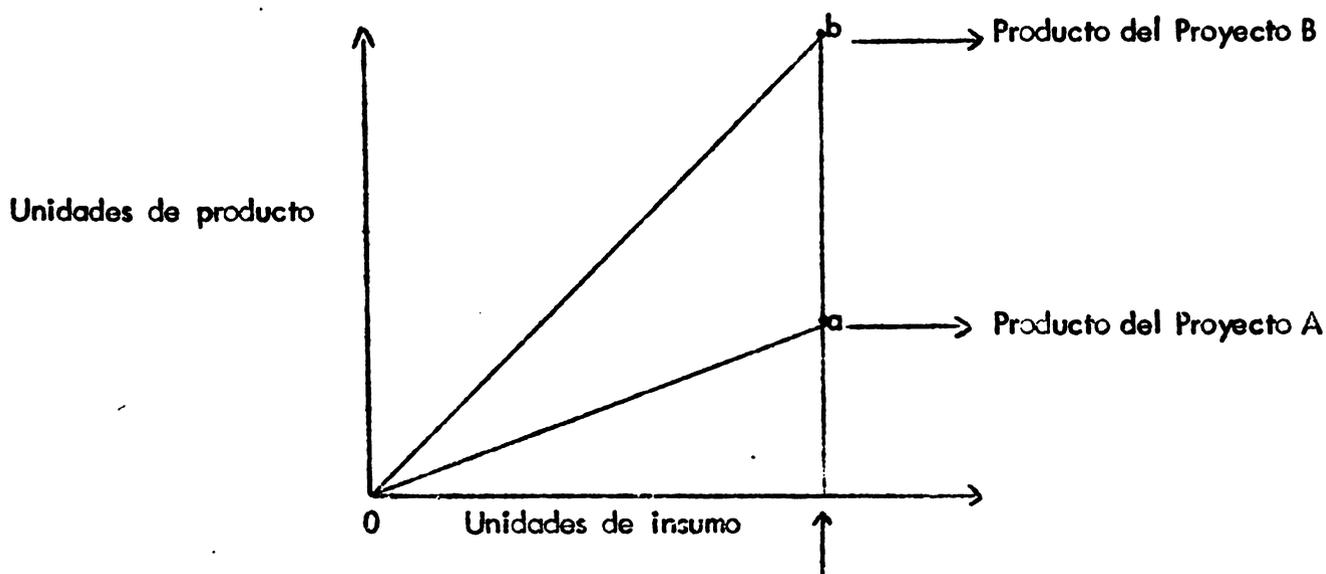


- la necesidad de seleccionar en favor de las acciones con las que se obtenga un mayor producto, tanto para el país como para el IICA.

Al hacerlo así, el IICA estará optimizando (maximizando) el producto de su acción de servicio.

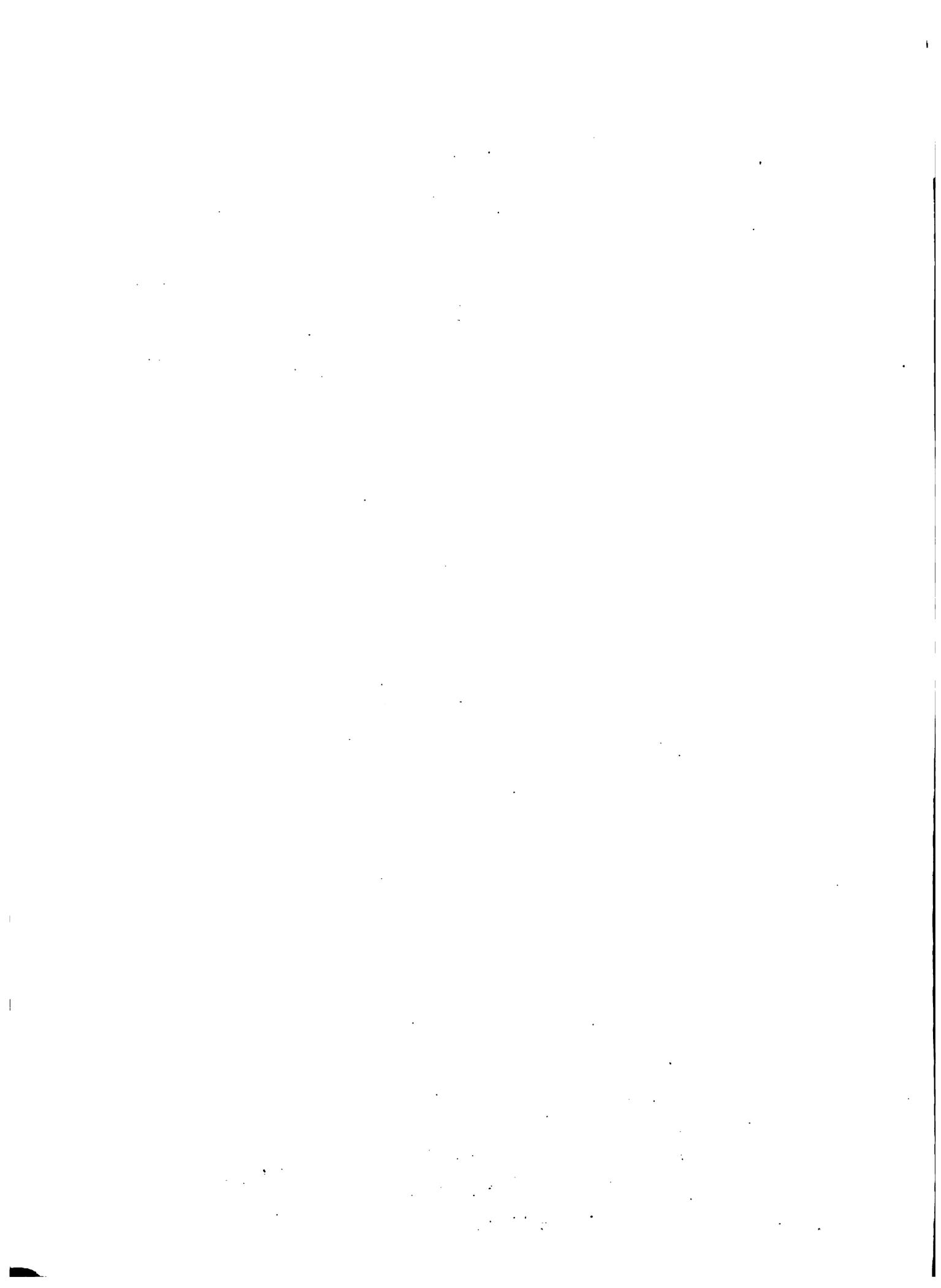
Para maximizar el producto de su acción de servicio, el IICA debe optimizar, a su vez, los productos individuales de cada uno de sus proyectos y actividades.

Gráficamente, esto puede expresarse como sigue:



Si con iguales insumos el proyecto A produce un resultado a menor que b obtenido con el proyecto B, la selección de proyectos debe ser en favor de este último (proyecto B). Esta selección se hace a pesar de que con el proyecto A se obtiene alguna clase de resultado (o producto).

Hasta la fecha, la selección de los proyectos que adelante el IICA ha sido, en buena medida, un ejercicio de apreciación subjetiva de los técnicos. Se cree, a priori, que en la medida en que este proceso de selección deje de ser subjetivo y adopte ciertos criterios de racionalidad (u objetividad), en esa medida la selección se hará más eficiente y el producto obtenido por el IICA podrá ser mayor. Esto no quiere decir la supresión total de la subjetividad en la selección, sino su disminución a expensas de una mayor "objetividad".



Se espera que en el grado en que el producto total de los servicios del IICA sea mayor, en ese grado será mayor su contribución al desarrollo de los países y más fácil la oportunidad de generar recursos adicionales para el IICA.

### C. Propósitos del diagnóstico y análisis institucional

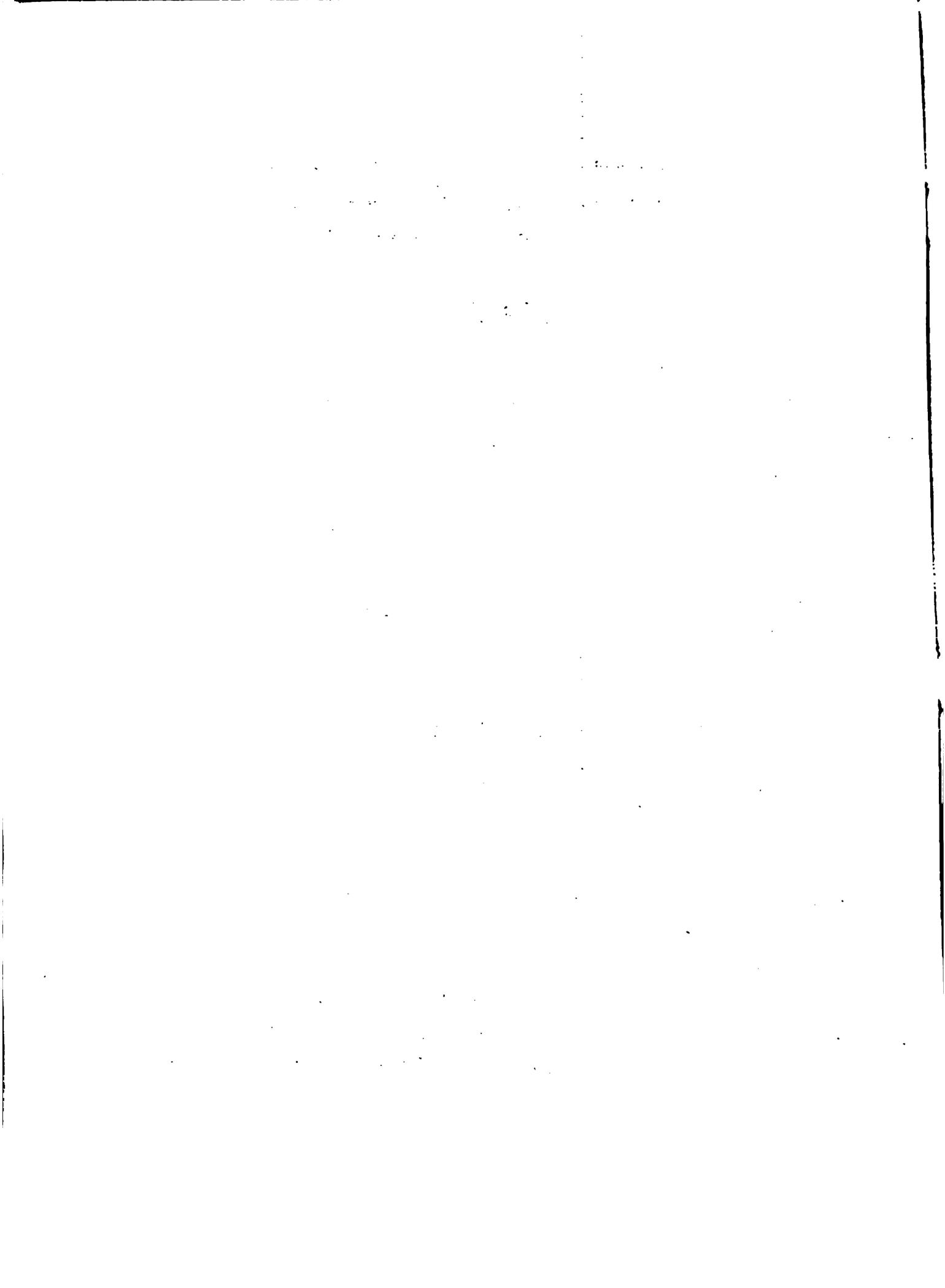
El propósito fundamental del diagnóstico y análisis institucional es lograr, para el IICA, una más adecuada programación, ejecución y evaluación de sus propias acciones. Este propósito es instrumental para el objetivo de promover el fortalecimiento del sistema institucional en cada país.

Para lograr una más adecuada programación, ejecución y evaluación de sus acciones se hace necesario, (1) identificar el sistema institucional y sus principales deficiencias y (2) seleccionar los organismos a través de los cuales puede fortalecerse el sistema institucional, identificando de paso los subsistemas a los cuales pueden corresponder esos organismos.

### D. Niveles, información y análisis de datos

Para los propósitos enunciados anteriormente, se hace necesario obtener información y datos sobre el sistema institucional y sobre los principales organismos del sector agrícola. Estos constituyen los dos niveles de diagnóstico y análisis.

El diagnóstico y análisis institucional del IICA se inicia con la recolección de información básica en fuentes secundarias para el nivel de sistema y en los propios organismos o en fuentes secundarias para el nivel restante. Para la recolección de información se han preparado "cuadros" que permitan la uniformización del proceso en todos los países. Los cuadros una vez llenados, contienen la información necesaria para la selección de los componentes del sistema y de organismos específicos.



## 1. Diagnóstico y análisis a nivel del sistema institucional

### a. Propósitos

Son propósitos del diagnóstico y análisis a nivel del sistema institucional la identificación de deficiencias o "problemas" existentes, que pueden llegar a constituir objeto de la atención del IICA.

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

### b. Medios o diagnóstico

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

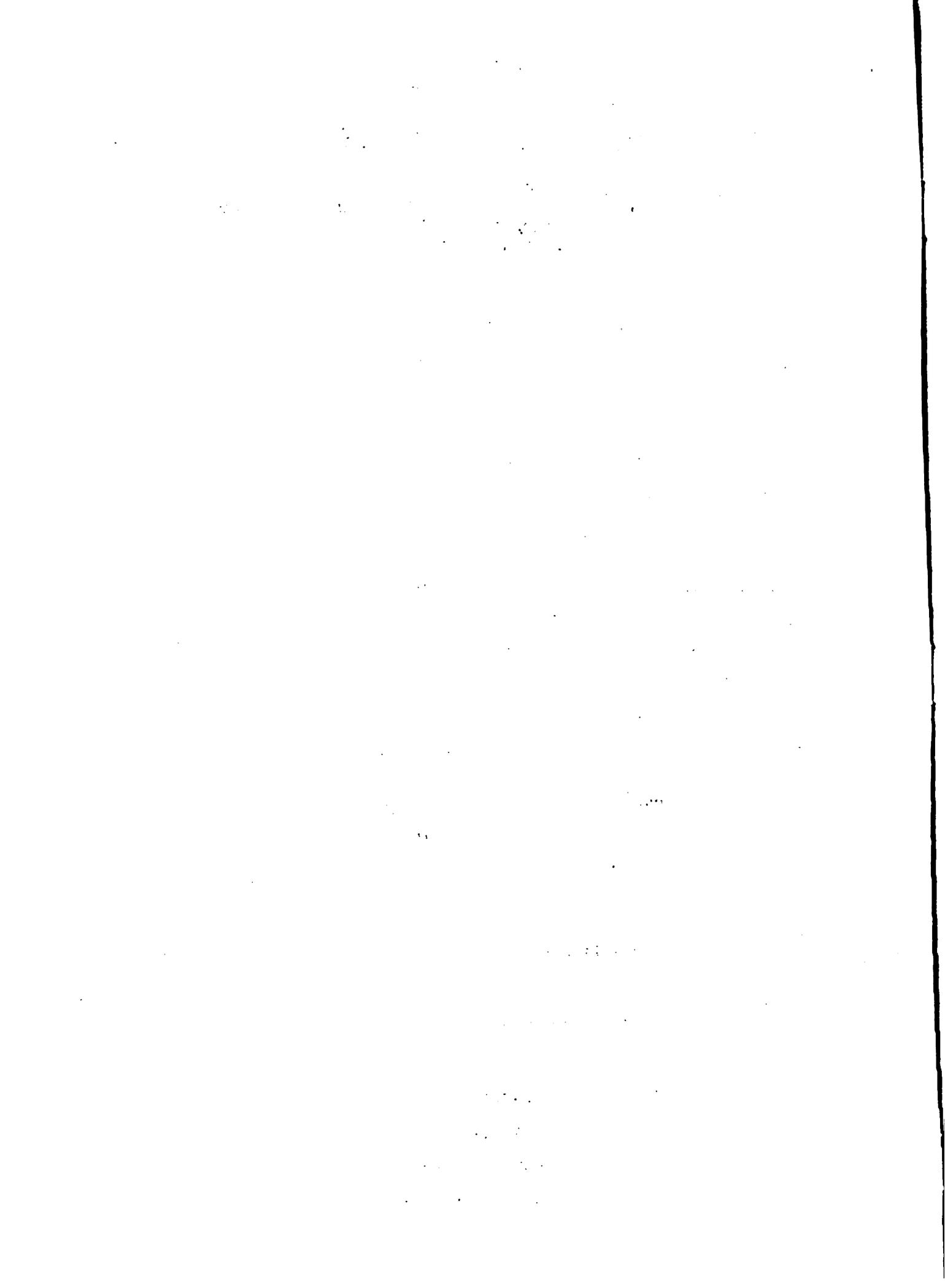
Serían elementos importantes del patrón o modelo de un sistema institucional "adecuado" los siguientes:

- la existencia de liderazgo en el sector agrícola, con "adecuada" capacidad política, técnica y administrativa.

- la existencia de una doctrina (objetivos, y estrategia) para el sector agrícola, donde se definan prioridades de objetivos y exista un diagnóstico de la situación.

- la existencia de programas que sirvan para llevar a cabo y que sean coherentes con la doctrina.

- la existencia de una organización sectorial que hace posible mediante el conjunto de disposiciones, leyes y reglamentos, que los distintos organismos actúen como un todo armónico y articulado para poner en ejecución la doctrina dentro de un patrón único de autoridad, coordinación y control.



- la existencia de recursos "adecuados", sean ellos financieros, de personal acopio de información técnica y recursos institucionales (o más específicamente de organismos para definir, ejecutar y evaluar la doctrina)

- la existencia de conexiones "adecuadas" del sistema institucional del sector agrícola con otros sistemas que capacitan al primero para poder funcionar

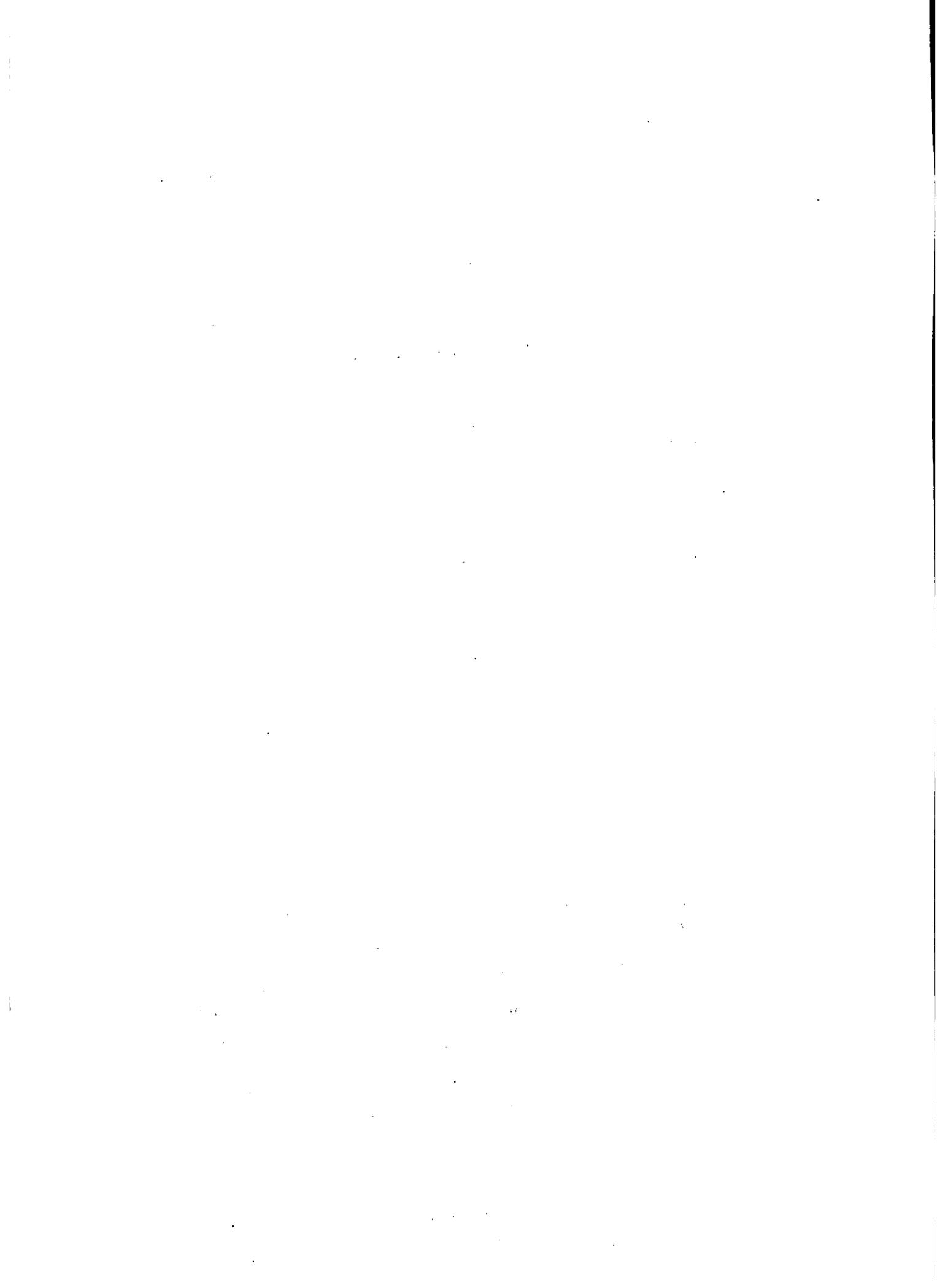
Con estos insumos el sistema institucional debe obtener de servicios corrientes, influencia y reinversiones institucionales. Los servicios corrientes (principalmente), deben traducirse en aumentos de producción, productividad, ingreso, empleo... de acuerdo con las metas fijadas en los programas.

### c. Análisis de la información

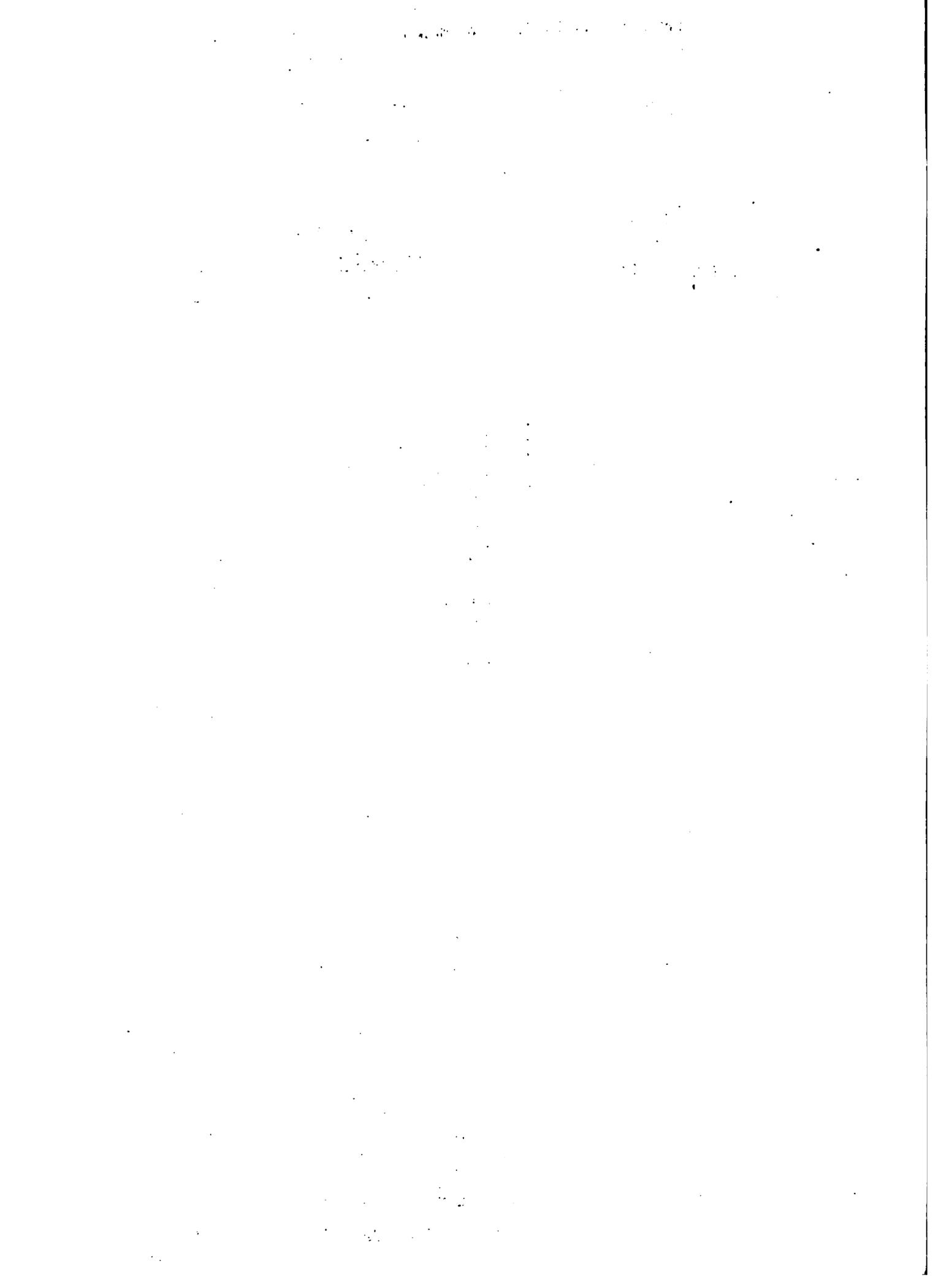
El análisis del sistema institucional consistiría en un estudio de la situación actual y su comparación con el patrón o modelo señalado arriba. Esta comparación debe destacar los aspectos en donde el actual sistema institucional se aleja de la norma (es decir, tiene "problemas"), y por lo tanto donde puede actuar el IICA. Al actuar sobre el sistema institucional, dado su carácter más permanente y multiplicador, se estaría incrementando grandemente el producto total del IICA.

Un ejemplo hipotético de esta clase de análisis del sistema institucional se incluye a continuación:

Perfil normativo del sistema institucional	Situación actual del sistema institucional
El sistema institucional debe tener: - liderazgo sectorial con capacidad política, técnica y administrativa	El sistema institucional existente: - carece de liderazgo sectorial. Lo más cercano al liderazgo está personificado en el Ministro de Agricultura. Su capacidad de liderazgo política (medido en términos de conseguir recursos financieros y legales adicionales) es reducido. La capacidad técnica es adecuada (medida en términos de preparación académica y experiencia).



Perfil normativo del sistema institucional	Situación actual del sistema institucional
<p>- doctrina (objetivos estrategia y medios) sectoriales "adecuadamente" definidos. Objetivos de acuerdo con la realidad del país (según el diagnóstico sectorial); medios compatibles con los objetivos y la estrategia.</p>	<p>- no posee una doctrina como tal para todo el sector agrícola. No existe diagnóstico sectorial. Hay objetivos relativamente claros para el subsector empresarial. La estrategia, no contempla medidas de redistribución del ingreso agrícola, fuera de políticas salariales.</p>
<p>- programas que implementen y sean coherentes con la doctrina</p>	<p>- no presenta planes sectoriales. Se han elaborado planes por rubros de producción. La ausencia de planes sectoriales impide el análisis de coherencia entre doctrina y programas.</p>
<p>- organización sectorial</p>	<p>- contempla la operación de un organismo de coordinación al más alto nivel. sin embargo, la falta de liderazgo administrativo y de normas y regulaciones pertinentes, hacen casi inefectivo el organismo de coordinación.</p>
<p>- recursos "adecuados"</p>	<p>- dedica a las actividades públicas del sector agrícola un dos por ciento del Producto Interno Bruto del Sector Agrícola.</p>
<p>- conexiones "adecuadas" con otros sistemas</p>	<p>- presenta un manejo deficiente de las relaciones con el medio político (legislativo principalmente). Hay cooperación con altos sistemas (obras públicas, salud, educación) difícil de evaluar. Existe un aparente ajuste a patrones culturales en la acción del liderazgo visible. Las relaciones con el público en general requieren de análisis ulterior.</p>



Perfil normativo del sistema institucional	Situación actual del sistema institucional
- prestación de servicios corrientes del sistema que permitan cumplir con las metas sectoriales de producción, productividad, empleo, ingreso, participación... de acuerdo a los programas	- la no existencia de programas sectoriales implica que no existen metas globales. La evaluación del producto físico final del sistema se hace así imposible.

d. Información a obtener

Para el diagnóstico y análisis precedente ha debido obtenerse información sobre los siguientes aspectos:

- liderazgo sectorial
- doctrina (objetivos, estrategia y medios) sectoriales; prioridades de los objetivos; marco general de la estrategia
- programas sectoriales; sus medios y metas
- organización sectorial
- recursos sectoriales
- conexiones con otros sistemas
- producto sectorial (producción física y monetaria; ingresos; empleo...) y distribución del producto

2. Diagnóstico y análisis a nivel institucional (organismos)

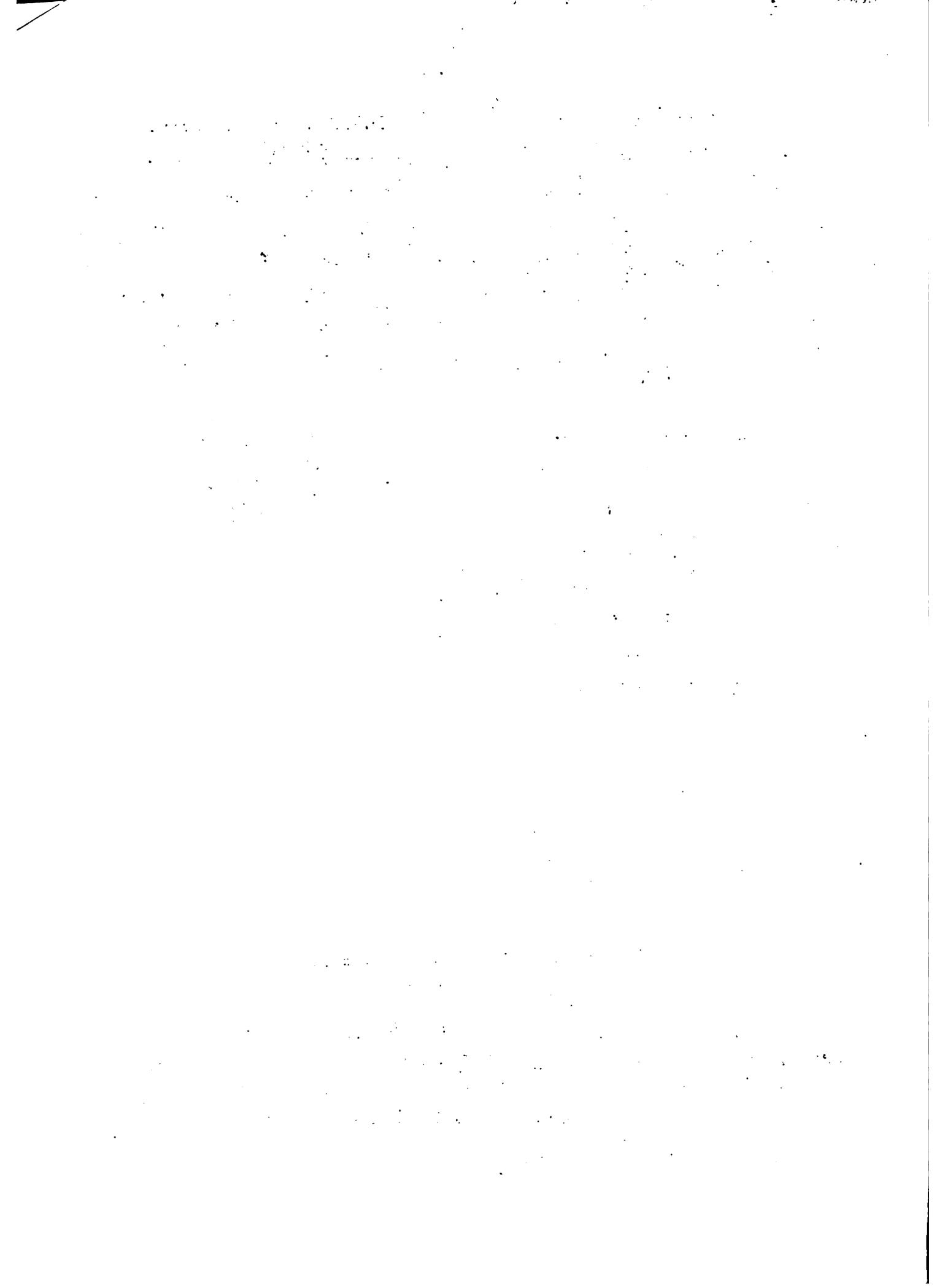
a. Propósitos

A través del diagnóstico y análisis a nivel institucional, el IICA debe quedar en condiciones de seleccionar y/o analizar "problemas" de,

- los organismos de liderazgo, coordinación y planificación sectorial.

Estos organismos constituyen en esencia los entes "tangibles" con los cuales eventualmente podría cooperar el IICA para tratar de fortalecer el sistema institucional.

La acción de estos organismos se multiplica a través del sistema y el aumento del producto de la acción del IICA se hace mayor.



- los organismos "claves" en su doble papel de ejecutores de proyectos prioritarios, según los objetivos nacionales, y de líderes o propulsores de convenios institucionales alrededor de los cuales puede constituirse un subsistema. También aquí la eventual acción del IICA incrementa en mayor grado el producto obtenido.

- los organismos "claves", según los objetivos nacionales, que están reduciendo en forma importante el producto físico e institucional del sistema. Estos son, usualmente, organismos de eficiencia por debajo del promedio o aquellos cuyos recursos son demasiado reducidos en relación con la magnitud del problema al cual se enfrentan.

- los organismos que proveen en forma permanente los insumos humanos financieros y tecnológicos para la operación del sistema, y sin cuya existencia no es concebible la obtención de un máximo producto físico e institucional.

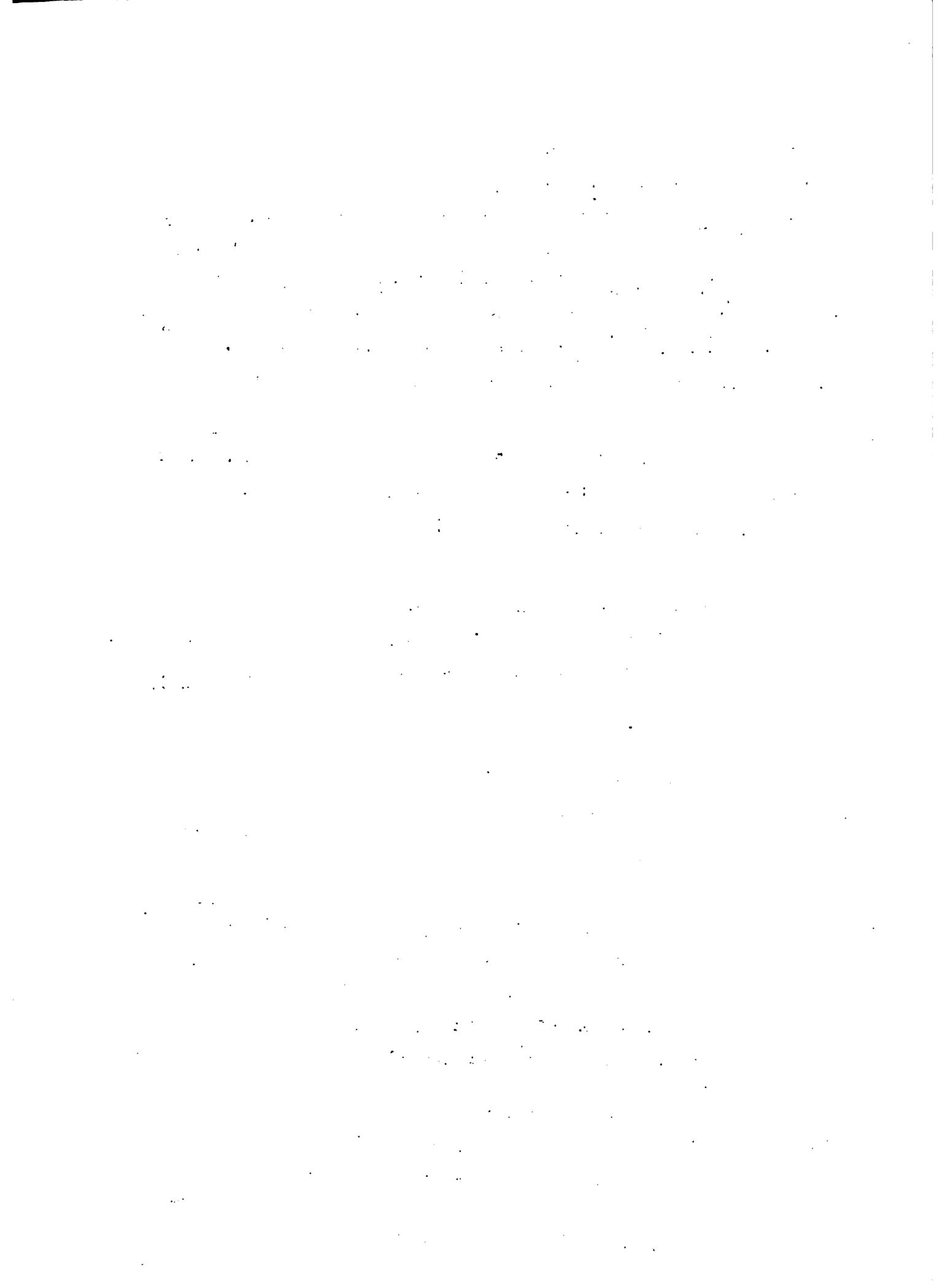
#### b. Medios o diagnóstico

La selección de organismos podrá efectuarse cuando se conozca para cada uno de los principales organismos,

- las funciones y programas que lleva a cabo
- la coordinación con otros organismos
- la eficiencia de operación y la relación de sus recursos con la magnitud del problema al cual se enfrenta el organismo

El conocimiento de estos aspectos refuerza el diagnóstico al nivel del sistema institucional ya que muestra en qué grado los organismos y sus programas son parte del sistema, en qué grado están, coordinados entre sí y en qué grado son un obstáculo a la operación del sistema.

Dada la orientación humanista de la acción del IICA existe interés adicional en identificar la participación receptiva y contributiva de los pequeños agricultores en los servicios corrientes y en las decisiones del organismo. También parece deseable conocer las actividades de los principales organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, bien sea para facilitar la coordinación o evitar superposición de esfuerzo.



c. Información a obtener

Con todos estos propósitos en mente, se hace necesario obtener el siguiente tipo de información:

- objetivos del organismo y recursos financieros y técnicos a disposición del organismo.
- transferencia de recursos de y hacia otros organismos y existencia de convenios de cooperación interinstitucional
- unidades de objetivo obtenidas por unidad de recursos
- tipo y magnitud del "problema" al cual se enfrenta el organismo
- participación de los campesinos en la recepción de servicios del organismo y en la determinación de sus políticas
- actividades de otros organismos de cooperación externa

d. Análisis de la información

Los organismos de liderazgo, coordinación y planificación sectorial son identificables a priori. Con todo, sobre ellos interesa conocer y analizar su grado de eficiencia y la magnitud de sus recursos con relación a la labor que se supone constituye su objetivo.

La coordinación de estos organismos con niveles superiores de planificación y liderazgo, así como con las oficinas respectivas de organismos del sistema, también es interesante de analizar. Puede ocurrir que funcionen varias oficinas de planificación con conexiones muy débiles y que las políticas nacionales no alcancen, por ello, la coherencia necesaria.

Los organismos claves, ejecutores de proyectos prioritarios, también deben identificarse. Sus objetivos, programas, recursos, conexiones, problema al que se enfrentan se conocen a través del diagnóstico y pueden analizarse en la misma forma que se recomienda para organismos del liderazgo, coordinación y planificación.

Sobre los organismos claves que frenan el funcionamiento del sistema, el análisis procede según la siguiente secuencia: mediante relaciones producto/insumo

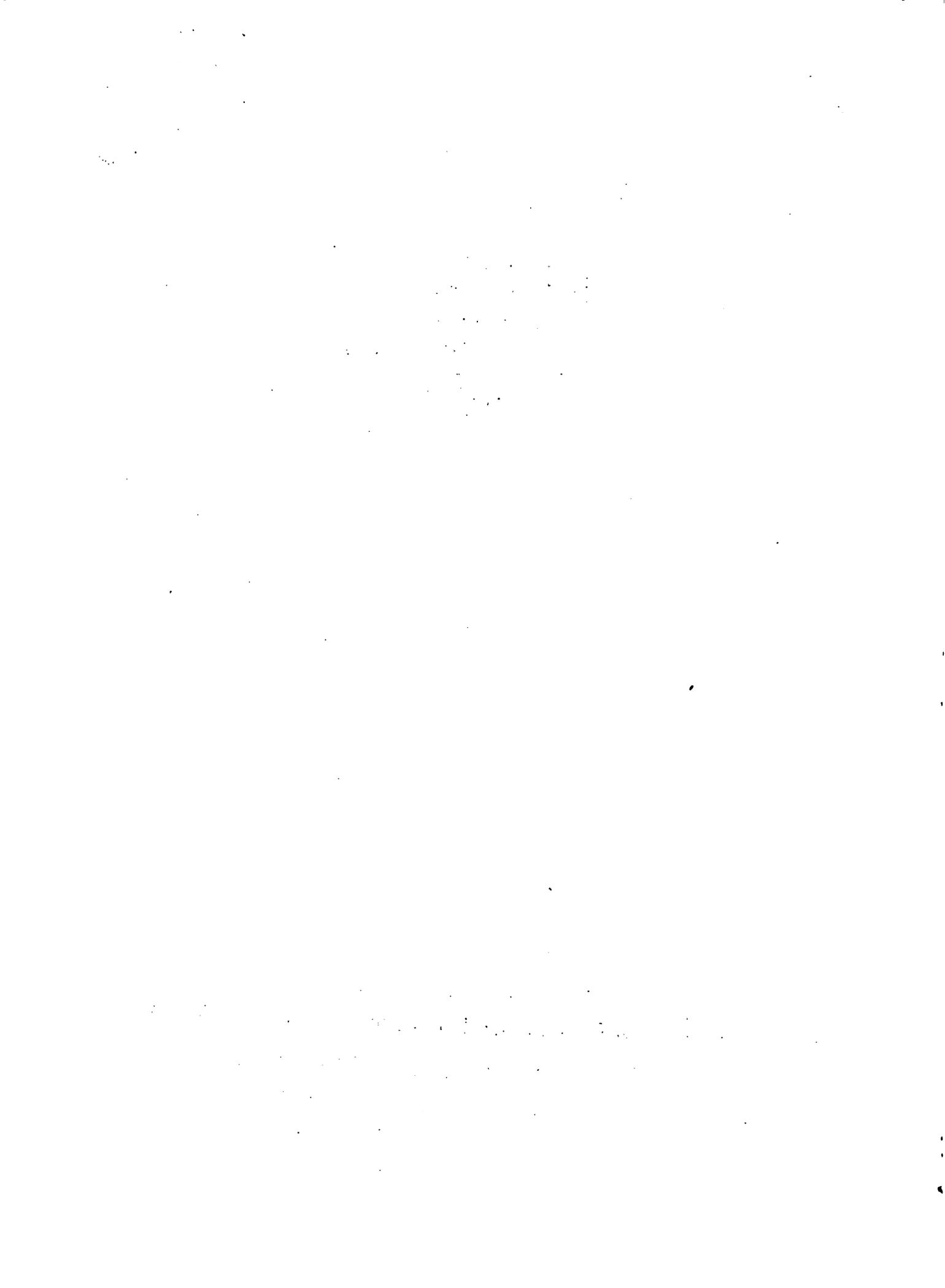


pueden obtenerse cifras que expresan la eficiencia cuantitativa de una institución u organismo. Estas cifras de eficiencia tienen algún sentido si (1) se las compara con otras similares obtenidas de organismos nacionales que cumplen la misma función -caso del costo de aplicación por usuario de un mismo tipo de crédito-; o se las compara con las cifras de años anteriores para la misma institución y (2) se relacionan -dando margen para considerable variabilidad - con las relaciones obtenidas en instituciones similares de otros países. Los organismos en donde existen los mayores desbalances relativos entre los recursos disponibles (insumos) y el tamaño del problema que se trata de afrontar, se identifican estableciendo el número de unidades de producto que se obtienen con los insumos disponibles. Y luego se determinan los insumos "requeridos" para obtener un producto conmensurable con la magnitud del problema. No hay regla para señalar cuando habrá desbalance entre insumos existentes e insumos requeridos pero en muchos casos la relación será relativamente obvia. Las comparaciones entre países pueden ser de algún valor.

Los organismos que proveen en forma permanente los insumos humanos financieros y tecnológicos que requiere el sistema también se identifican a priori. Son ellos las universidades y escuelas agrícolas, las oficinas de presupuesto y/o crédito y las estaciones experimentales y centros de investigación en disciplinas socio-económicas, aplicadas al sector agrícola. El análisis de sus objetivos, recursos, conexiones y eficiencia se lleva a cabo en forma similar a los casos citados arriba.

El proceso de análisis seguido hasta aquí habrá señalado componentes del sistema y organismos que, de acuerdo con los criterios indicados, serán seleccionados para atención preferencial del IICA. Con todo, en una fase final que llamaríamos de "conciliación" habrá necesidad de tomar en cuenta (1) los intereses o presiones del gobierno y los propios organismos de asistencia externa, para evitar, por un lado, duplicación de funciones y, por el otro, tratar de complementar su acción si ella es "prioritaria" o requiere, precisamente, del ingrediente de la cooperación técnica.

Cumplidas estas etapas, el análisis institucional habrá permitido seleccionar subsistemas institucionales u organismos individuales en las cuales la acción del IICA implicará un mayor aumento del producto total para el Instituto y para el país.



### E. Usos complementarios del análisis institucional

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

- Permite a los técnicos del IICA un conocimiento de primera mano de los subsistemas y organismos agrícolas y de los planes de desarrollo.
- Permite un conocimiento de personal nacional de varios organismos.
- Permite al IICA servir como fuente de información sobre el sistema institucional y organismos agrícolas a organismos nacionales y organismos de asistencia técnica y financiera.
- Permitiría al IICA la eventual publicación de informes sobre la situación del sistema institucional y de los organismos agrícolas de América Latina, en forma consolidada.
- Es un sistema que pueden adoptar las oficinas de programación sectorial de los países para "evaluar" (grosso modo) la eficiencia de operación del sistema y los organismos agrícolas y aumentar los elementos de juicio para asignación de recursos.
- Da bases para evaluar el posible impacto de la acción del IICA sobre el sistema institucional o sus componentes específicos.

### F. Medios para obtención de la información

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

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



Otras personas pueden obtener la información:

- miembros de una oficina de planificación sectorial o nacional que se interesan por tener la "visión" del sistema institucional descrita en el contenido.
- personal en adiestramiento en servicio (o por contrato); (1) técnicos de renombre, ya retirados, que tengan acceso a los organismos agrícolas (2) estudiantes graduados o especiales, a los cuales se les ayuda a establecer contacto con informantes en los organismos del sector.

5 de abril, 1973

