

ISSN 0534-5391

IICA



ESTRATEGIA PARA CAPACITACION,
INTERCAMBIO Y DIFUSION DE EXPERIENCIAS
EN POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION
Y PROYECTOS PARA LA AGRICULTURA
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

IICA
PM-A1/
OC-88-08

PROGRAMA I
ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Salud Animal y Sanidad Vegetal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

Son países miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.





Comisión Interamericana de
Cooperación e
Intercambio Agrario
04 / 1984
IICA - OEA

ESTRATEGIA PARA CAPACITACION, INTERCAMBIO Y DIFUSION DE EXPERIENCIAS EN POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION Y PROYECTOS PARA LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

IICA
OEA

PROGRAMA I
ANÁLISIS Y PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA

00000684

SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS

ISSN-0534-5391
A1/OC-88-08

San José, Costa Rica
Noviembre, 1988

CONTENIDO

Página

PRESENTACION

I.	LA CAPACITACION COMO INSTRUMENTO DE LA ACCION DEL IICA	1
1.1	Introducción.....	1
1.2	La Capacitación en Desarrollo Rural y Proyectos como Instrumento de la Acción del IICA hasta 1978	2
1.3	La Experiencia de PROPLAN (1978-86)	5
1.4	La Experiencia del CEPI (1982-86)	13
1.5	Políticas, Inversiones y Proyectos: El Papel del IICA en el Período 1987-91.....	17
1.6	Conclusiones sobre la Experiencia del IICA	19
II.	LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EXISTENTE EN LOS PAISES DE LA REGION PARA EL ANALISIS DE POLITICAS Y EL ASESORAMIENTO EN LA TOMA DE DECISIONES, ASI COMO PARA EL MANEJO DE INVERSIONES PUBLICAS	21
2.1	Introducción	21
2.2	La Capacidad para el Análisis de Políticas y el Asesoramiento en la Toma de Decisiones	21
2.3	La Capacidad para la Planificación de la Inversión Pública y la Definición y Manejo de Proyectos de Inversión	27
III.	LA DEMANDA Y OFERTA DE CAPACITACION Y LA JUSTIFICACION DE UN ESFUERZO HEMISFERICO	31
3.1	Introducción	31
3.2	La Demanda Real para Incrementar la Capacitación	31
3.3	La Oferta Actual y Potencial de Medios para Satisfacer la Demanda de Capacitación	34
3.4	Justificación de un Esfuerzo Hemisférico	37
IV.	ORIENTACIONES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION, INTERCAMBIO Y DIFUSION DE EXPERIENCIAS EN POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION Y PROYECTOS	40
4.1	Propósitos, Resultados Inmediatos e Impacto del Programa de Capacitación, Intercambio y Difusión de Experiencias	40

4.2	La Estrategia Global del Programa	41
4.3	La Estrategia con Relación a los Eventos de Capacitación y Difusión de Experiencias	47
4.4	La Estrategia con Relación a los Materiales de Capacitación	50
4.5	La Estrategia con Relación a los Mecanismos Nacionales de Capacitación	51
4.6	La Estrategia con Relación al Mecanismo Regional	53
4.7	El Papel del IICA en el Diseño e Implementación del Programa	55

FIGURAS

1.	RESULTADOS INMEDIATOS, PROPOSITOS E IMPACTO DEL PROGRAMA	42
2.	INTERACCION ENTRE LOS COMPONENTES	52

ANEXOS

A.	Resumen de Organización y los Programas del IICA. Plan de Mediano Plazo 1987-1991	57
B.	Lista de Instituciones y Personas Contactadas	
C.	Lista de instituciones y personas que participaron en la presentación de la primera versión de este documento.	

PRESENTACION

El presente documento tiene como propósito plantear ciertas orientaciones para la capacitación, intercambio y difusión de experiencias sobre políticas, programas de inversión y proyectos de inversión pública y privada para la reactivación y desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe.

La organización del trabajo y elaboración de la versión final de este documento ha sido responsabilidad de la Dirección del Programa I. El proceso que se siguió en dicha elaboración contó con la participación de técnicos y consultores del Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, así como de técnicos del Centro de Proyectos de Inversión (CEPI) y de la Dirección del Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria del IICA. Asimismo es importante mencionar que en este proceso de elaboración del documento se contó con la valiosa colaboración de directivos y técnicos de instituciones nacionales públicas y privadas de once países de América Latina y el Caribe.

El trabajo se realizó en cuatro etapas. La primera se cumplió en San José. En ella se programó el trabajo y se analizó la experiencia del IICA, realizándose entrevistas con sus directivos, incluido el Dr. Martín Piñeiro, Director General del IICA, quien además dio orientaciones para la definición de la estrategia global. En esta etapa participaron, por parte del IDE, Nicholas Wallis, y los Consultores Rolando Quirós, Luis J. Paz, Erik Shearer; y por parte del IICA, Carlos Pomareda (Programa I) y Humberto Colmenares (CEPI). La segunda etapa consistió en la realización de entrevistas con representantes de instituciones públicas y privadas en once países de América Latina y el Caribe (en el Anexo B se presenta la lista de personas entrevistadas). Con las entrevistas se buscó identificar la capacidad institucional existente en los países de la Región sobre los tres temas que se cubren en el documento -políticas, programas de inversión pública y proyectos de inversión pública y privada-, así como la demanda y oferta de capacitación en dichos temas. La tercera etapa del trabajo se realizó en San José, concretándose al análisis de los informes del país y a la síntesis de la información, así como a la elaboración de las primeras versiones de los capítulos de este documento. En esta etapa participaron P. Lizardo de las Casas, Humberto Colmenares, Luis J. Paz, Carlos Pomareda, Rolando Quirós y Erik Shearer. La cuarta etapa del trabajo correspondió a la preparación del presente documento y estuvo a cargo de P. Lizardo de las Casas y Carlos Pomareda. El trabajo se centró principalmente en el desarrollo de la propuesta sobre la estrategia para el diseño e implementación de un Programa de Capacitación, Intercambio y Difusión de Experiencias en Políticas, Programas de Inversión y Proyectos Públicos y Privados. Los propósitos, resultados inmediatos e impacto del Programa, así como el contenido de la estrategia para alcanzarlos, se presenta en el Capítulo IV.

La estrategia se ha diseñado para lograr dos propósitos que deben alcanzarse en el mediano plazo:

- i. El fortalecimiento de los vínculos latinoamericanos para el intercambio de experiencias e ideas sobre el desarrollo de políticas, que sean instrumentos efectivos para que la agricultura desempeñe un nuevo papel dinamizador de la economía en la Región.
- ii. El desarrollo de una capacidad autosostenida y permanente en los países para la capacitación en temas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones referidos a políticas, programas de inversión y proyectos públicos y privados. Esta capacidad debe permitir que se cuente con equipos idóneos -en cantidad y calidad- de analistas/ asesores, decisores y ejecutores, con el objeto de impulsar la reactivación y desarrollo de la agricultura.

A partir del logro de este doble propósito se espera que el Programa de Capacitación, Intercambio y Difusión de Experiencias tenga, en el largo plazo, un impacto significativo que se pueda reflejar en la efectiva definición, implementación y ajuste de:

- i. políticas agrícolas y de otras que, derivadas de distintos sectores, afectan el desarrollo de la agricultura, para que ella desempeñe un nuevo papel como dinamizador de la economía;
- ii. programas de inversión pública agropecuaria que permitan la efectiva movilización de recursos, con el objetivo de asegurar la concreción de las políticas en diferentes ámbitos del sector agrario e impulsar la reactivación y desarrollo de la agricultura;
- iii. proyectos de inversión pública y privada en el sector agrario que movilicen esfuerzos y recursos especiales, con el fin de contribuir a mejorar la efectividad de la acción institucional para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Los dos propósitos, ya planteados, articulan y orientan las acciones para obtener los cuatro resultados inmediatos del Programa de Capacitación, Intercambio y Difusión de Experiencias:

- i. funcionarios y líderes del sector agropecuario, sectores afines y responsables de la política macroeconómica, con conocimiento de experiencias relevantes de la Región y capacitados en los tres temas del Programa;
- ii. materiales de capacitación en los tres temas del Programa, generados y difundidos en la Región;
- iii. mecanismos nacionales de capacitación para alcanzar y mantener una capacidad autosostenida, operando en los países seleccionados; y

- iv. un mecanismo regional para apoyar el desarrollo de los mecanismos nacionales y fortalecer los vínculos latinoamericanos y caribeños, operando para el intercambio y difusión de ideas y experiencias en los tres temas del Programa.

El documento se ha organizado en cuatro capítulos y tres anexos. El primer capítulo resume la experiencia del IICA en capacitación, acerca de los temas relacionados con políticas agropecuarias, programas de inversión y proyectos; y además presenta las consideraciones que al respecto hace el Plan de Mediano Plazo 1987/1991 del IICA, sobre la capacidad institucional existente con respecto a los tres temas que se consideran. En el segundo y tercer capítulos se resumen los resultados del trabajo realizado en los diversos países, referidos a la determinación de la demanda y oferta de capacitación. El cuarto capítulo presenta las orientaciones para el diseño e implementación del Programa. El documento termina con tres anexos que proporcionan información complementaria sobre el IICA, las personas que colaboraron en los países visitados y los participantes en la reunión donde se presentó una primera versión de este documento. Dicha reunión se realizó en Washington, en julio de 1987 con representantes del IICA, del Instituto de Desarrollo Económico y otras dependencias del Banco Mundial y de la Oficina de Cooperación Técnica y División de Economía Agrícola del Banco Interamericano de Desarrollo. Los valiosos comentarios y las sugerencias hechas en aquella oportunidad sirvieron para la preparación de esta versión final del documento. A su vez, se han programado reuniones especiales en algunos países para presentar este documento ante representantes de instituciones nacionales públicas y privadas.

Aunque no forma parte del documento, se puede adelantar que, en el marco de lo planteado en el Capítulo IV, se ha avanzado en la tarea de bosquejar elementos para posibles acuerdos con organismos internacionales de financiamiento, en la idea de desarrollar algunos de los componentes de la estrategia como proyectos aislados, sin que pierdan su articulación entre ellos. La ejecución de estos proyectos, en una forma articulada y en el contexto de la estrategia que aquí se plantea, la generación de otros acuerdos complementarios para los restantes componentes de la estrategia, será promovida por la Dirección del Programa I, la cual actuará, de acuerdo con los temas que se cubran, en colaboración con el CEPI y los otros cuatro Programas del Instituto.

Carlos Pomareda
Director del Programa I

I. LA CAPACITACION COMO INSTRUMENTO DE LA ACCION DEL IICA

1.1 Introducción

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. De acuerdo con la convención vigente, los fines del IICA son "estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo agrícola y el bienestar rural". Jurídicamente, el IICA es un organismo internacional, con personería jurídica, gobernado por sus Estados Miembros, responsables de la orientación, seguimiento y evaluación de sus operaciones. La Junta Interamericana de Agricultura (JIA) es el órgano superior del Instituto, compuesto por los ministros de agricultura -o sus representantes- de todos los países miembros. La Dirección General es su órgano ejecutivo. La Dirección General del IICA está constituida por unidades técnicas y administrativas, encargadas de la coordinación y realización de las acciones del Instituto, de acuerdo con las políticas establecidas por la JIA. La sede del IICA está en San José, Costa Rica, y tiene oficinas en 29 países.

En su condición de organismo dedicado a atender las necesidades de sus países miembros, que derivan de sus esfuerzos por lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural, las actividades y prioridades del Instituto han ido cambiando a lo largo de los años para ajustarse a los nuevos problemas y necesidades que los países enfrentan. Esta evolución se ha dado tanto en la temática de las actividades del IICA, como en el estilo de cooperación adoptado.

La evolución del Instituto le ha imprimido un diferente acento a sus funciones, objetivos, estrategias e instrumentos de acción, tratando de conjugar dos elementos fundamentales: de un lado la situación y necesidades de los sectores agropecuarios de los países miembros; de otro, las características del IICA como organismo multinacional de cooperación técnica y su propia situación institucional.

Para el ejercicio de las funciones asignadas al Instituto, orientadas a asistir a los países miembros, el IICA ha utilizado diferentes formas de acción, tales como: las investigaciones y estudios, acción directa, asesoría técnica, servicios administrativos, intermediación técnico-científica, disseminación de información y, sobre todo, la capacitación.

La capacitación, como instrumento esencial de la estrategia del Instituto, está dirigida a desarrollar una capacidad que permita que los organismos nacionales, en aquellos países seleccionados, puedan posteriormente hacerse cargo de las acciones iniciadas con apoyo del IICA, en forma autosostenida y permanente.

Con base en lo anterior, se considera oportuno y necesario en este primer capítulo del documento hacer una referencia al papel que la capacitación ha jugado en la acción del Instituto, resaltar las experiencias más recientes en

el campo de la capacitación en planificación y proyectos, y poner en clara perspectiva el papel que la capacitación en políticas, inversiones y proyectos juega dentro de los lineamientos de trabajo establecido en el nuevo Plan de Mediano Plazo 1987-91 y, en forma particular, dentro de la estrategia del Programa I de Planificación y Análisis de la Política Agraria.

1.2 La Capacitación en Desarrollo Rural y Proyectos como Instrumento de la Acción del IICA Hasta 1978

El desarrollo del IICA, a través de los cambios ocurridos en las áreas de concentración y en su organización, ha estado ligado a la situación cambiante y a la percepción de los problemas del desarrollo en los países miembros. De esta forma, las actividades realizadas por el IICA y el énfasis dado a las mismas, en las diferentes etapas de su evolución, reflejan la transición de una organización más bien académica, concentrada en la investigación y la enseñanza de las ciencias agrícolas, a la constitución de un organismo especializado para la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional del sector agropecuario en el sistema interamericano.

Esta permanente evolución ha servido, también, para ampliar conceptos y comprobar instrumentos de acción, de vigencia constante. Dentro de tal marco, se ha ido perfilando una línea de conducta que coincide con la que han adoptado las fuentes de financiamiento y los bancos regionales, y que consiste en considerar la capacitación como una preinversión, cuyo ámbito comprende a directivos y técnicos del sector público y dirigentes de organizaciones de agricultores capacitados, exigiendo mecanismos nacionales y regionales que aseguren su calidad, permanencia y pertinencia.

El IICA inició, en este sentido, una experiencia administrativa y técnica a través del Proyecto 39, "Enseñanza técnica para el mejoramiento de la agricultura y de la vida rural", que abrió la colaboración con entidades nacionales en el desarrollo de programas de estudio y capacitación, en un nivel regional y con actividades específicas en cada uno de los países, dentro de una área temática relacionada directamente con el desarrollo rural. Este proyecto poseía un fuerte componente de opciones o alternativas para la solución de problemas concretos, siguiendo la línea de pensamiento imperante para impulsar la introducción de cambios en el crecimiento del sector agrícola: (i) la instrumentación de reformas agrarias, y (ii) la provisión de servicios crediticios a la producción, particularmente dentro del sector reformado.

Dentro de estas líneas, el IICA desarrolló dos actividades en el marco del Programa de Cooperación Técnica de la OEA: el Centro Latinoamericano de Crédito Agrícola (CELCA), o Proyecto 201; y el Proyecto 206, "Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria".

El proyecto 201 se puso en ejecución en 1961, tras su aprobación por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Contó con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

(FAO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Este proyecto se orientó a la capacitación de personal especializado en crédito agrícola, en el nivel de posgrado; la realización de estudios técnicos complementarios sobre crédito; el asesoramiento a organismos nacionales y la promoción de intercambios de información y materiales sobre crédito, de interés afín entre los países. Las acciones de capacitación consideraron el diseño y realización de cursos anuales de ciclo académico completo, cursos cortos intensivos -nacionales e internacionales- y seminarios técnicos para grupos de países seleccionados; además, se capacitó a más de doscientos funcionarios públicos y líderes del sub-sector de la banca para el desarrollo agropecuario, en aspectos de organización y provisión de servicios crediticios, planificación y otorgamiento de crédito supervisado.

Las actividades del Proyecto 201 se incorporaron al Proyecto 206 en 1967. Este último, aprobado en 1961 en el seno del CIES, inició labores en 1962 con el apoyo de la FAO y del BID. En 1963 alcanza una mayor proyección institucional con la creación, en Bogotá, del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA), con el propósito de investigar y capacitar técnicos, principalmente en el nivel directivo, de las entidades responsables de la reforma agraria. Sus áreas de acción se centraban en la identificación de factores socioeconómicos, técnicos, políticos, jurídicos y organizacionales que limitaban la aplicación del proceso de reforma agraria entre los países de América Latina, y en la identificación y formulación de estrategias apropiadas para remover tales obstáculos. La acción del Proyecto 206 se refuerza con la creación de centros nacionales en Perú (CIERA, 1964) y el Programa de Reforma Agraria para el Istmo Centroamericano (PRACA, 1968). A los que suma el Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria (PNCA, Colombia, 1969), ubicado dentro de la perspectiva más amplia del desarrollo rural.

El Proyecto 206, denominado Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, tras la incorporación del Proyecto 201, capacitó más de 10.100 funcionarios, técnicos y líderes del subsector. A su terminación, en 1973, fue absorbido dentro de la organización y estructura del IICA, con actividades asociadas a las Líneas de Acción V (Desarrollo Rural Regional) y VI (Cambios Estructurales y Organización Campesina). Realizó más de 100 investigaciones y publicó más de 1200 títulos sobre los temas pertinentes a su ámbito. Adicionalmente, a lo largo del proyecto, se creó una biblioteca especializada con cerca de 2500 títulos en el área de reforma agraria.

En la década de 1970 se introdujeron cambios en la organización institucional, con el fin de adecuarla a las nuevas exigencias planteadas por la situación en los diversos países. En particular, se establecieron actividades de capacitación en elaboración y manejo de proyectos, lo mismo que en el campo de la gestión institucional.

La alta prioridad que el IICA asignó a la capacitación, unida a la estructura descentralizada y presencia del IICA en la mayoría de los países del área, presentó una oportunidad institucional para enfrentar la limitación observada al inicio de la década de 1970, tipificada, en aquel momento, por una incapacidad del sector público agropecuario para absorber recursos externos.

El BID y el IICA desarrollaron entonces el Programa conjunto de Capacitación en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas, conocidos como Ciclos PEPA, el cual se organizó y ejecutó entre 1969 y 1978. Su propósito fundamental consistía en crear capacidad institucional para la preparación y análisis de proyectos agrícolas de inversión pública en el sector rural, buscando simultáneamente el mantenimiento y desarrollo de dicha capacidad a través de la creación de unidades permanentes que, en los distintos países, se encargasen de ello. El Programa diseñó, organizó y ejecutó cursos, en el nivel nacional principalmente, en dos fases: el entrenamiento sobre técnicas de preparación y evaluación de proyectos, y la capacitación en servicio, a través de la elaboración de proyectos. Se incluyó adicionalmente, en el último ciclo, un seminario dirigido a discutir con los estratos directivos de las entidades sectoriales las necesidades y problemática de la capacitación permanente en las disciplinas cubiertas.

Los Ciclos PEPA contribuyeron a la formación de unidades de proyectos en los diversos países y al fortalecimiento de las oficinas sectoriales de planificación, en quince de los países miembros del IICA y del BID, lo mismo que a la enseñanza de métodos de preparación de proyectos agrícolas en el nivel universitario. Desde el punto de vista de los resultados, se dio capacitación a 500 técnicos en preparación y evaluación de proyectos, produciéndose además cerca de 50 documentos de proyectos, algunos de los cuales fueron posteriormente ampliados y difundidos. Se estimó que 30 por ciento de los profesionales, que participaron en las fases de entrenamiento en servicio, constituyó un grupo técnico de buen nivel, el cual debió constituirse en el núcleo básico para el mantenimiento y avance de la capacidad de análisis lograda.

Otro esfuerzo importante que contó con el apoyo de la AID se refiere al Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, iniciado en 1971 y que tuvo una duración de cinco años. A través de este Programa, se apoyaron los esfuerzos de los países miembros para mejorar la gestión de instituciones públicas agropecuarias. A partir de un componente de capacitación interna, el Programa enfatizó el fortalecimiento de capacitadores en análisis de la problemática administrativo-institucional. Los análisis y estudios de base se orientaron a la identificación de problemas administrativos para la obtención de los objetivos de las organizaciones; a la determinación de alternativas de organización, incluyendo principalmente el estudio de métodos y procedimientos para la ejecución; y a medir la efectividad y oportunidad de la entrega de los productos al beneficiario o cliente final.

Los principales resultados del Programa de Gestión Institucional se asocian con la aplicación y mejoramiento de procedimientos para la programación

y coordinación, lo mismo que el seguimiento y evaluación de acciones y actividades dentro de Programas Nacionales de Desarrollo Agropecuario de varios países. Estas labores fueron acompañadas, en todos los casos, por eventos formales de capacitación y de entrenamiento en servicio para los funcionarios nacionales involucrados en ellas. Semejantes experiencias también permitieron la capacitación de cerca de 100 técnicos del IICA, a través de la realización de Seminarios Regionales sobre Gestión para el Desarrollo Rural y sobre Fortalecimiento Institucional.

En 1976 se produjo un esfuerzo complementario del IICA, por medio del Programa de Manejo de Proyectos. Para ello se contó con el apoyo de la AID; el esfuerzo duró hasta 1979. Sus acciones se orientaron a la documentación de experiencias sobre el manejo de proyectos, a preparar material didáctico en apoyo de acciones de capacitación en este campo, y a proporcionar cooperación técnica para mejorar el manejo de proyectos nacionales.

No obstante, los esfuerzos anteriores -dirigidos a que los países mejoren su capacidad en la captación y utilización de recursos para inversión en el desarrollo agrícola y rural-, las acciones se plantearon generalmente en términos de proyectos aislados y muchas veces desligados de los procesos de definición de la política respectiva; por lo tanto, no constituían instrumentos idóneos para la implementación de esas políticas.

Sin embargo, es preciso reconocer que, a través de su evolución institucional, el IICA ha ido acercándose al desarrollo de acciones permanentes, dirigidas a apoyar a los países en el análisis y planificación de la política agraria, dentro de tal contexto en la identificación, formulación y manejo de los programas y proyectos de inversión.

Hacia finales de los años 70, y a partir del reconocimiento del problema indicado, se establece, primero, en 1978 el Proyecto Multinacional de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP); luego, a partir de 1980, el esfuerzo anterior es complementado con el Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A). Posteriormente, en 1982, se crea el Centro de Proyectos de Inversión (CEPI).

Por la importancia que el CEPI y PROPLAN tienen en la experiencia reciente del IICA, al haber revisado y sistematizado experiencias previas y haber construido sus esfuerzos respectivos a partir de ellas y del estudio de la situación de los distintos países, se tratan dichas actividades en las secciones especiales que siguen.

1.3 La Experiencia de PROPLAN (1978-1986)

Durante el período 1978-1986, el IICA, por medio de los proyectos PROPLAN, ha mantenido una línea consistente de cooperación en el campo de la

planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural.

En este período se pueden detectar dos etapas: la de ejecución del Proyecto Multinacional de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP), que duró de 1978 a 1983; y la del Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina (PROPLAN/A), que duró de 1980 a 1986.

La confluencia de los trabajos realizados, a partir de estos dos proyectos multinacionales, ha sido el elemento fundamental para que el IICA lograra desarrollar los aspectos conceptuales e instrumentales de lo que se ha llamado el ENFOQUE DE CONDUCCION EFECTIVA (1), aplicable a las características del desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe.

En efecto, los trabajos del Proyecto PROPLAN/AP -que correspondieron a la primera etapa de PROPLAN- se concentraron en los aspectos sectoriales de la definición y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural, como elemento central de un proceso de planificación renovada (2), más acorde con la realidad de América Latina y el Caribe. Por otra parte, en el Proyecto

-
- (1) Se refiere a una visión y praxis particular de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural, fundamentada en la realización articulada y oportuna de las tareas. Estas incluyen el análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se siguen en la continua e intencionada definición, implementación y ajuste -o adecuación concertada- de políticas coherentes que permiten orientar, activar y adecuar la acción transformadora de la realidad agroeconómica y socio-política. Todo ello con el fin de alcanzar el desarrollo agrícola y rural, en función de un proyecto político nacional. Como aspecto esencial, el enfoque plantea que las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones inherentes a la conducción se desarrollan en condiciones de incertidumbre, conflicto social y poder compartido. Semejantes condiciones son características de todo esfuerzo que se haga por transformar la realidad en función de un determinado proyecto político y, por lo tanto, dicho esfuerzo debe sustentarse en la interacción entre las diversas fuerzas sociales involucradas.
- (2) Este proceso de planificación renovada se plantea como un proceso continuo de generación de políticas y debe cumplir con las características de ser coherentes entre sí, con el proyecto político nacional y con la evolución de la realidad que dicho proyecto busca transformar. Para ello, el proceso debe integrar el análisis de políticas con la toma de decisiones, por medio de una tarea explícita, deliberada y comprometida de asesoramiento continuo, oportuno y selectivo a los centros decisorios del sector.

PROPLAN/ A -cuyos trabajos correspondieron a la segunda etapa de PROPLAN- se enfatizaron los aspectos de implementación de esa política, concentrándose en los niveles regional y local, así como en el ámbito de los programas y proyectos sectoriales.

a. Los principales resultados

Los principales resultados obtenidos en la ejecución de las dos etapas de PROPLAN corresponden a cuatro tipos de actividades que están muy relacionadas. Ello se debe a que se plantearon con el propósito de fortalecer institucionalmente a cada uno de los países, para una efectiva tarea de conducción. -definición, implementación y ajuste de políticas.

- i. El desarrollo y adaptación de modelos, métodos e instrumentos técnicos apropiados al ejercicio de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en diversos ámbitos de conducción. En este campo los mayores avances se han logrado en la síntesis de las experiencias de cooperación técnica de PROPLAN, en lo referente a la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural. A partir de este trabajo de síntesis se han venido estableciendo los aspectos normativos y operativos del enfoque de conducción efectiva, apropiado a las condiciones actuales de América Latina y el Caribe.
- ii. La implantación de mecanismos apropiados de conducción en países seleccionados. En este campo, los resultados más recientes han estado vinculados específicamente a la segunda etapa de PROPLAN. Con la operación de sus componentes-país en Colombia, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Venezuela se han logrado resultados significativos en el diseño e implantación de mecanismos de conducción, apropiados para el manejo de instituciones, proyectos, programas, regiones agropecuarias y áreas de desarrollo.
- iii. La capacitación de directivos y técnicos del sector. En este campo se destacan la capacitación de alrededor de 100 directivos y técnicos de 15 países, por medio de cuatro cursos multinacionales, y de cerca de 1700 entre directivos, técnicos y líderes de organizaciones de agricultores, por medio de cursos, seminarios y talleres nacionales. Además se ha desarrollado una modalidad de enseñanza-aprendizaje apropiada a las características de la tarea de conducción, que cuenta con un amplio soporte de material teórico-práctico, fundamentado en la experiencia de PROPLAN y de otros esfuerzos del IICA.
- iv. El diseño y operación de una Red Hemisférica de Difusión e Intercambio de conocimientos y experiencias en los campos de la planificación y administración para el desarrollo agrícola y rural.

Este esfuerzo ha permitido una vinculación con diversas entidades de cooperación técnica y educativa, de propósitos afines a los del IICA, así como con grupos de investigación y consultoría que actúan en diversos países en los campos mencionados. La vinculación se ha dado por medio del intercambio de publicaciones, realización de trabajos conjuntos y participación en seminarios diseñados específicamente para realizar el intercambio de experiencias.

Si bien es cierto que este capítulo del documento se refiere a la experiencia en capacitación per se, vía diferentes tipos de eventos, hay dos aspectos que deben hacerse explícitos, porque sin ellos los logros de la capacitación hubieran sido menores.

El primer aspecto se refiere al apoyo técnico directo brindado a los países en el diseño, prueba e implantación de mecanismos apropiados para la conducción -resultado (ii)-; para que éste contribuya al objetivo de fortalecimiento institucional, se debió basar en el principio de "aprender y transferir-haciendo"; o sea que, en sí, se debe considerar como una acción de "capacitación en servicio". El segundo aspecto se refiere al desarrollo y adaptación de modelos, métodos e instrumentos -resultado (i)- y a la difusión e intercambio de experiencias -resultado (iv)-, ambos muy interrelacionados y fundamentales para el desarrollo de material de capacitación apropiado a las condiciones actuales de América Latina y el Caribe, y para orientar la acción. La importancia de estos dos últimos resultados estriba en que ellos posibilitan que se responda a las necesidades de los países y se fortalezca a sus instituciones, debido principalmente a que los primeros provienen de una labor de investigación-acción de la realidad latinoamericana y los otros permiten conocer y nutrirse de los avances más recientes de reconocidos investigadores de la problemática agraria de la Región.

b. Los eventos de capacitación de PROPLAN

Por medio del trabajo en el campo de la capacitación, PROPLAN ha logrado resultados significativos, tanto en el sentido de mejorar la capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones de directivos, agricultores y técnicos nacionales involucrados en la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural, como en lo relativo al diseño y uso de métodos de capacitación aplicables a la temática de la conducción.

Las actividades de capacitación de PROPLAN comprendieron básicamente dos tipos de eventos, nacionales y multinacionales. El énfasis de PROPLAN en los primeros años estuvo en la realización de eventos nacionales en aquellos países donde se habían constituido componentes-país, o sea donde se estaba realizando un trabajo sistemático de cooperación técnica para la implantación de mecanismos apropiados de conducción. Por tal razón, la temática de estos eventos fue definida en función de las necesidades que se fueron detectando en el país y su duración fue muy variada.

Paralelamente a estos eventos, organizados como actividades integradas al esfuerzo de cooperación técnica de los componentes-país de PROPLAN, se atendieron solicitudes de otros países para eventos similares, cuya duración varió entre una y dos semanas. En términos generales, en el tipo de eventos nacionales predominó el estilo de "seminario-taller", ya que dicho estilo se adecúa mejor a las características de la modalidad de "aprender-haciendo".

Con la realización de eventos nacionales, se atendieron alrededor de 1300 individuos entre directivos, agricultores y técnicos. Es importante destacar que en la organización de estos eventos prevalecieron dos criterios: lograr la participación de técnicos de varias instituciones nacionales que están llamadas a realizar una acción coordinada; y propiciar la vinculación de representantes de organizaciones de agricultores, ya sea como participantes o informantes en dichas actividades.

A partir de la experiencia obtenida en los eventos nacionales y con base en el material generado para el trabajo de cooperación técnica en los países y en algunas generalizaciones del mismo, el grupo central de PROPLAN organizó en 1983 el primero de cuatro cursos multinacionales de cinco semanas de duración. En estos cuatro cursos participaron 102 técnicos y directivos de 15 países de la Región. Este tipo de evento tiene un valor adicional en el proceso de enseñanza-aprendizaje, ya que permite el intercambio de experiencias entre participantes de diferentes países y al mismo tiempo confirmar la validez del material, métodos y técnicas para realidades diferentes.

c. Tipos de participantes

Las actividades de capacitación nacionales y multinacionales de PROPLAN han estado dirigidas a las siguientes categorías de participantes:

- directivos sectoriales (viceministros, directores de planificación sectorial y otros integrantes de órganos colegiados sectoriales);
- técnicos responsables del análisis y del asesoramiento sectorial;
- directivos y técnicos de instituciones responsables de la ejecución de políticas, programas y proyectos;
- directivos y técnicos que trabajan en el nivel regional;
- directivos y técnicos de unidades ejecutoras o coordinadores de programas y proyectos;
- técnicos responsables de grupos de trabajo que operan en el nivel de campo; y
- agricultores representantes de grupos organizados de las áreas donde trabaja PROPLAN.

d. Temática de los eventos

Los temas cubiertos y las técnicas utilizadas durante los eventos han estado dirigidos a mejorar la capacidad de los participantes en diversos

aspectos relacionados con el desempeño de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste de políticas. Entre estos aspectos se destacan los siguientes:

- la tarea de conducción: la definición, implementación y ajuste de políticas en los ámbitos de sector, región e institución;
- el trabajo grupal en la tarea de conducción: el análisis interdisciplinario y la integración de esfuerzos;
- la articulación de los roles básicos en la tarea de conducción: analista/asesor, decisor y ejecutor;
- el análisis y asesoramiento para la concertación de decisiones sectoriales: niveles y tipos de políticas;
- las técnicas para la identificación de problemas, definición de objetivos y diseño de estrategias;
- la toma de decisiones en la definición, implementación y ajuste de la política agropecuaria en diferentes ámbitos del sector;
- la identificación y priorización de programas y proyectos sectoriales;
- el manejo de programas y proyectos;
- la programación, supervisión, seguimiento y evaluación de programas y proyectos: acciones y resultados; y
- el aprovisionamiento de recursos para la ejecución de programas y proyectos sectoriales.

e. Apoyo a otras instituciones de capacitación

Además de los cursos nacionales y multinacionales organizados por PROPLAN, sus técnicos también han prestado su apoyo en la realización de más de 20 eventos de capacitación organizados por otras entidades afines al IICA. A estos eventos han concurrido más de 400 directivos y técnicos del sector agropecuario de los países de la Región.

El aprendizaje resultante de este tipo de apoyo a otras entidades ha sido reconocido por los participantes como significativo y adecuado a las condiciones y necesidades de la Región. Los participantes señalaron dos aspectos propiciadores de ese aprendizaje: la modalidad de enseñanza -aprendizaje que se utiliza y la idoneidad del material producido para capacitación.

f. Un método de capacitación apropiado a la tarea de conducción

Además de lo ya indicado, cabe señalar las características de los resultados obtenidos en el campo de los métodos de capacitación. Es importante destacar que aunque estos resultados pueden considerarse como sub-productos de la actividad de capacitación de PROPLAN, eso no los hace menos importantes.

En efecto, el trabajo sobre métodos de capacitación surgió de limitaciones detectadas en las instituciones nacionales, con respecto a cómo transmitir apropiadamente conocimiento y habilidades en el campo de la tarea de

conducción. Enfrentar estas limitaciones era muy importante si se deseaba activar el efecto multiplicador de capacitación en las instituciones. Para ello fue necesario dar un mayor énfasis dentro de la temática de PROPLAN a aspectos relacionados con la psicología, pedagogía, dinámica de grupos y educación de adultos.

Es en función de estas necesidades que se ha logrado desarrollar, con base en las múltiples experiencias de capacitación, una modalidad específica apropiada para la temática de la conducción del desarrollo agrícola y rural.

Esta modalidad de capacitación se basa en un modelo activo de enseñanza-aprendizaje, donde los sujetos no se ven como alumnos (entes pasivos), sino como participantes activos que, por una parte se identifican con el objeto de estudio (la tarea de conducción: análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste de políticas), comprometiéndose con su contenido; y por otra, logran internalizar lo aprendido, dándole su adecuado valor e importancia.

Con esta modalidad se busca que la capacitación no sea una simple acumulación de conocimientos, sino que propicie lo que se denomina "aprendizaje significativo". Este tipo de aprendizaje se da cuando los participantes logran cuestionar sus esquemas de conocimiento sobre el tema, dando cabida así a la discusión y asimilación de otras perspectivas e imprimiendo significado propio a lo que aprenden.

Conforme a esta modalidad, se propone que las actividades específicas de capacitación se ajusten a las siguientes premisas:

- i. adecuar la enseñanza a las características, intereses y necesidades de quienes participan en el proceso;
- ii. estimular la participación, el diálogo, la realimentación y la empatía entre los involucrados en el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- iii. propiciar un ambiente adecuado de profundización intelectual y riqueza emotiva; y
- iv. promover vivencias que afecten no sólo las estructuras mentales, sino las emociones de los participantes.

g. Materiales y técnicas

Para lograr cumplir con estos requerimientos, se utiliza en los cursos una multiplicidad de técnicas que incluyen charlas informativas; paneles de discusión; lecturas y trabajos individuales y grupales; trabajos de campo que incluyen entrevistas con directivos, técnicos y agricultores; dramatizaciones del tipo "representación de roles" (role playing) y otros ejercicios prácticos.

En el ejercicio de estas técnicas, los participantes tienen el papel activo preponderante y los técnicos de PROPLAN actúan como facilitadores.

La experiencia con las actividades de capacitación ha fortalecido la idea de que, mientras lo aprendido en un curso no refleje situaciones reales del mundo en que se desenvuelve el participante, no le va a ayudar mucho a mejorar la efectividad de su desempeño.

Conforme a esta idea, se considera que uno de los resultados más importantes del trabajo de PROPLAN ha sido la producción y adecuación de materiales de capacitación, derivados principalmente de la misma experiencia de cooperación técnica en los países.

Estos materiales comprenden documentos básicos sobre la temática de la conducción, ejercicios para la movilización e integración de los participantes en grupos de trabajo, ejercicios sobre la utilización de técnicas e instrumentos de conducción, casos para estudio sobre experiencias en países y audiovisuales (slides y video-cassettes) ilustrativos de la temática.

Los materiales usados dentro de las actividades que comprenden los cursos de capacitación son cuidadosamente seleccionados y ordenados, de acuerdo con los principios psicopedagógicos de continuidad, secuencia e integración. De esta forma se procura que ayuden a estimular la participación activa en los grupos de trabajo, lo que constituye la base para una constante realimentación entre los participantes y para el fortalecimiento del aprendizaje.

h. Los Aspectos pendientes

Si bien es cierto que los avances logrados por PROPLAN han sido objeto de evaluaciones externas al IICA y en ellas se han reconocido las bondades de los mismos, también es cierto que la experiencia lograda muestra la necesidad de reforzar y ampliar algunos esfuerzos y complementar otros.

En el campo de los temas, materiales y técnicas, entre las acciones que deben considerarse y desarrollarse están:

1. Consolidar lo logrado en términos de la continuidad y coherencia de las decisiones y acciones al interior del sector agropecuario; para ello se requiere un mayor énfasis en la integración de los trabajos resultantes de las dos etapas previas de PROPLAN -la definición y ajuste de la política con la implementación de la misma-, diferenciando esta integración en términos de los ámbitos estratégicos del sector -sector como un todo, las regiones, los programas/proyectos sectoriales, las instituciones, etc.- y de la articulación que debe darse entre esos ámbitos con el propósito de asegurar la coherencia entre las decisiones y acciones.

- ii. Reforzar, ampliar y complementar los trabajos iniciales de PROPLAN, dando una consideración más sistemática y articulada a las relaciones del sector con el medio, que cada vez lo condiciona más; para ello es necesario una consideración explícita de las relaciones de la política sectorial con la de sectores afines y con la política macroeconómica, así como la articulación de todo ello en función de estilos alternativos de desarrollo, en los que la agricultura desempeñe un nuevo papel como dinamizador de la economía.

En el campo de los tipos de eventos, participantes y métodos de capacitación, queda por realizar:

- i. la sistematización de la estructura y contenido de los eventos, en función de los participantes, con el propósito de consolidar los módulos que se han venido desarrollando en los cursos multinacionales y de flexibilizar su utilización para eventos nacionales;
- ii. el diseño de eventos especiales para autoridades políticas, tanto del sector agropecuario como de sectores afines y responsables de la política macroeconómica; y
- iii. la documentación de las técnicas y procedimientos utilizados en la aplicación del método de capacitación, en los diferentes eventos, con miras a diferenciar variaciones según tipos de eventos y participantes.

1.4 La Experiencia del CEPI (1982-1986)

La ratificación en 1980 de la actual Convención introduce institucionalmente en el IICA, como área prioritaria, el apoyo a los países en la formulación y evaluación de proyectos agropecuarios de inversión. Para su desarrollo, el IICA creó el Centro de Proyectos de Inversión (CEPI) en 1982. El CEPI es entonces una unidad de apoyo especializada en el ciclo de preinversión de los proyectos. Como tal, se ubica en la Subdirección General Adjunta de Operaciones y se relaciona técnicamente, en el ámbito de su campo de acción, con los Programas del IICA.

El CEPI ha tratado de llenar el vacío observado en los países, asociado con la falta de continuidad en la obtención de capacidad autosostenida para la elaboración de proyectos agrícolas que se esperaban, todo ello como resultado de la ejecución de los Ciclos PEPA. Su creación surge de recomendaciones emanadas de la Octava Conferencia Interamericana de Agricultura (Buenos Aires, 1981), donde se consideró que los requerimientos para la preparación de proyectos "bancables" y para la capacitación en tal disciplina desbordaban, en general, la capacidad institucional del sector público agropecuario de los países que perseguían dicho resultado.

a. Los Principales resultados

El CEPI ha concentrado su acción en la preparación y la capacitación en preparación de proyectos de inversión en el sector agropecuario. Opera en apoyo de los países miembros, a través de las oficinas del IICA y de convenios con otras entidades. Las acciones de capacitación involucran el diseño, organización y ejecución de eventos y su participación en aspectos seleccionados de los mismos. Incluyen asimismo la ubicación, selección, producción y/o entrega de material didáctico al respecto. Hasta 1986 el CEPI había participado en la elaboración de proyectos que engloban un costo superior a los US\$1000 millones. De éstos, se están ejecutando inversiones cercanas a US\$180 millones y se encuentran en consideración para financiamiento otros por un monto de US\$750 millones.

Adicionalmente, el CEPI ha dado entrenamiento en proyectos a 750 técnicos, aproximadamente, de los países miembros del IICA. Los eventos de capacitación, de nivel nacional (i.e., local, país) e internacional (i.e., regionales, hemisféricos), han abordado una o más de las áreas de diseño y preparación, evaluación ex-ante (financiera, económica) y administración (en colaboración con otras unidades del IICA u otras entidades). Como complemento a lo anterior y para aprovechar experiencias obtenidas en las labores de preparación y análisis de proyectos, el CEPI ha desarrollado, con grados diferentes de elaboración, materiales didácticos que suman alrededor de 40 títulos.

Directamente, a través y/o con el concurso de otras entidades, el CEPI ha trabajado en varios niveles, dependiendo de las necesidades específicas de los países y agencias a quienes se apoya (cursos nacionales), o de los propósitos generales buscados (cursos internacionales).

b. Eventos y clientela

En relación con los eventos internacionales, su complejidad requiere mayor dedicación para el diseño, organización y posterior ejecución. El costo por participantes es alto, comparado con los de alcance nacional. A pesar de tal limitación relativa, los eventos de este tipo deben mantenerse, ya que en el caso de cursos la atención se dirige a técnicos de mayor jerarquía de las oficinas de planificación del sector y de las entidades ejecutoras, principalmente del nivel nacional. La idea, detrás de esta selección, es contribuir a la creación de la capacidad para preparar proyectos "bancables", en aquellas instancias donde se decide, en primer término, su inclusión en el programa de inversiones. Asimismo, los beneficiarios de esta capacitación cumplen labores de asesoría y apoyo a los niveles operativos, encargados de la identificación y preparación de los proyectos; esta circunstancia refuerza el papel multiplicador que se espera como resultado de los cursos.

Al restringirse -o fallar en algunos casos- la posibilidad de ejercer la asesoría anotada, se diluye el efecto multiplicador buscado. Por ello, a

partir de la experiencia obtenida en eventos (nacionales e internacionales) de capacitación, en los cuales se ha participado, y recogiendo experiencias del IDE y de los Ciclos PEPA, además del trabajo desarrollado a través de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) en el istmo centroamericano, se han volcado esfuerzos hacia la capacitación de capacitadores. Se espera que el movimiento en esta dirección ha de complementar la labor que se realiza en el nivel planificador y ejecutor.

En relación con los eventos nacionales, ellos ejercen una función complementaria a la capacitación en eventos internacionales. Pretenden el desarrollo de capacidades específicas, dentro de la parte del ciclo de preinversión que atañe a la elaboración de proyectos. En primer término, dada la orientación indicada para los eventos internacionales, los de orden nacional se han volcado principalmente hacia los niveles de ejecución. Asimismo, se diseñan para satisfacer necesidades específicas de esa clientela. Dentro de esta modalidad, en el caso de actividades dirigidas a técnicos de los ministerios de agricultura y planificación y de las oficinas de planificación de las entidades adscritas al sector, el énfasis se da en la estimación e interpretación de los indicadores de la bondad del proyecto, lo mismo que en los requerimientos de datos e información de tipo macro (respecto de quienes preparan el proyecto) que deben suministrarse a estos últimos, o que deben manejar los primeros, a fin de establecer relaciones válidas con la política de desarrollo del sector. Por otra parte, para los técnicos de las unidades ejecutoras, se da mayor importancia a la conceptualización del proyecto, el desarrollo de sus componentes y su agregación, además de los aspectos procedimentales para la estimación e interpretación de indicadores de factibilidad técnica, institucional, financiera y económica. Finalmente, dentro de esta última situación, el apoyo a los analistas de crédito y a los asistentes técnicos en proyectos de producción, ha merecido un tratamiento diferente: el énfasis se coloca en el análisis financiero de las opciones tecnológicas y de las inversiones en el nivel de finca.

c. Temática de los eventos

Como se indicó, los eventos (i.e., cursos, cursos-taller, talleres principalmente) se han centrado en la preparación y evaluación ex-ante de proyectos agropecuarios de inversión. En general, comprenden una serie de temas, desarrollados en sesiones de mayor o menor complejidad, según requerimientos de la clientela. A continuación se describen dentro del orden o secuencia global, en la cual se presentarían:

- el concepto del proyecto y sus fases;
- los elementos o componentes básicos de los proyectos agropecuarios de inversión y su interrelación;
- los costos y beneficios de los proyectos: identificación y valoración;
- el análisis de las unidades de producción;
- la agregación de los componentes;

- la evaluación ex-ante del proyecto; y
- las limitaciones del formato empleado.

Cada uno de estos temas se compone de una serie de elementos que pueden consolidarse, dentro de niveles similares de complejidad, para conformar un evento integrado (i.e. curso preparación de proyecto; taller sobre análisis de inversiones en el nivel de finca), o para desarrollar un área específica (i.e. análisis de opciones tecnológicas; cálculo de precios de eficiencia). La combinación de temas y elementos puede variar dentro de ciertos límites, de acuerdo con cada situación particular (i.e., problema; clientela) que se enfrenta.

d. Relaciones con otras entidades

Para la capacitación en proyectos, el IICA, a través del CEPI, se relacionó con la Unidad de Asistencia Técnica (RUTA). RUTA era la unidad ejecutora de un proyecto regional de cooperación técnica del PNUD, llevado a cabo entre 1980 y 1985 bajo la dirección del BIRF, con la participación de FIDA, IICA y -en su última fase- BID. El proyecto tuvo como propósito contribuir al mejoramiento de la capacidad de los países del istmo centroamericano para presentar proyectos "bancables": lo anterior implicó asistencia directa a las labores de preparación de proyectos y el ofrecimiento de capacitación en la materia. La institucionalización o permanencia de las acciones y resultados del proyecto, bajo la responsabilidad de los países, no pudo lograrse a la finalización de RUTA; lo anterior puede asociarse con la incapacidad de los sectores públicos agropecuarios de los países para organizar unidades de proyectos y absorber sus costos de operación (a cargo de la unidad durante su ejecución) y con la presión ejercida para dirigir la acción de RUTA hacia la terminación de proyectos con cierto grado de avance, para su pronta tramitación. Estos factores contribuyeron a que no se afectase la cartera de nuevos proyectos y se restringiera, a corto plazo, el papel que podrían jugar las eventuales unidades de preparación y análisis de proyectos.

Por otra parte, a través de un convenio general con el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE), se han desarrollado una serie de eventos diversos en el campo de proyectos (cursos y seminarios internacionales y apoyo a cursos de nivel nacional), además de otras acciones hemisféricas de intercambio de experiencias y conocimientos.

e. Areas que deben reforzarse

Las experiencias acumuladas y las demandas recibidas indican la conveniencia de ampliar la base temática, dentro de la cual opera el CEPI; al mismo tiempo se requiere reforzar el trabajo en algunas de las áreas ya cubiertas. Respecto de la base temática, es importante que el CEPI expanda su labor hacia otras fases del ciclo de preinversión, particularmente dirigidas a:

- la identificación y selección de proyectos;
- el análisis institucional;
- el mercadeo y su organización; y
- la evaluación social.

La primera permitirá el apoyo a los países en la formación y ampliación de la cartera de proyectos, congruentes con los lineamientos de la política general. Los dos intermedios constituyen posiblemente dos de los cuellos de botella más importantes -y siempre presentes- que deben solucionar el analista y el administrador en la preparación y en la ejecución de los proyectos. Finalmente, la evaluación social, un campo en el cual CEPI no ha incurrido institucionalmente, se convierte en elemento importante para juzgar el mérito de las inversiones, particularmente respecto de condiciones surgidas del ajuste de los países -y del sector agropecuario- a la situación de crisis en la economía actual.

La documentación de experiencias facilitará la generación de material didáctico y técnico en apoyo de la capacitación. Lo anterior dependerá, en cierto grado, de la atención que se de al diseño y operación de esquemas que mejoren la obtención, organización y recuperación de datos para el análisis de las operaciones en el nivel de unidades de producción y de la estructura de costos y precios, con el fin de mejorar las bases del análisis económico de los proyectos. Esto dará al CEPI mayor capacidad de respuesta a interrogantes y demandas permanentes, en las labores de preparación de proyectos y de capacitación en preparación de proyectos.

1.5 Políticas, Inversiones y Proyectos: El Papel del IICA en el Período 1987-91

El nuevo Plan de Mediano Plazo (PMP) del Instituto entró en vigencia en 1987, después que fue aprobado por la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) -órgano máximo de conducción política del Instituto constituido por los ministros de agricultura del continente-. En dicho documento se definen tres objetivos que guiarán las acciones del Instituto en el próximo quinquenio:

- Potenciar el desarrollo del sector agropecuario como principal fuente de crecimiento económico, en su doble papel de proveedor de alimentos para consumo interno y principal fuente de divisas.
- Profundizar la modernización y el aumento de la eficiencia productiva del sector agropecuario.
- Avanzar en el proceso de integración regional.

Para ordenar las acciones que permitan alcanzar los tres objetivos, uno de los elementos de la estrategia del Instituto en los próximos cinco años será la concentración de esfuerzos y recursos en un número reducido de áreas temáticas, de alta prioridad para los países miembros, en las cuales el IICA

desarrollará un liderazgo técnico que permita dar respuesta efectiva a los problemas que los países enfrentan. De acuerdo con esto se reestructuró la base programática del Instituto en cinco Programas (ver Anexo A):

- Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria
- Programa II: Generación y Transferencia de Tecnología
- Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural
- Programa IV: Comercialización y Agroindustria
- Programa V: Salud Animal y Sanidad Vegetal

A ésto se llega después de un análisis de la realidad de la agricultura de América Latina y el Caribe, que se realizó con motivo de la evaluación del anterior Plan de Mediano Plazo 1983-1987, para que sirviera como base para la definición del actual PMP. Con la participación de representantes de todos los países miembros del IICA, y bajo la coordinación de un grupo de seis expertos, representativos de las diferentes áreas del Continente y designados por la JIA, se realizaron los trabajos mencionados. Ellos buscaban identificar las áreas-problema de mayor trascendencia para los países, con el fin de que el IICA concentrara sus esfuerzos en ellas.

Además de identificar las cinco áreas programáticas mencionadas se definió como propósito del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, colaborar con los países para que definan e implementen políticas agrarias que sean instrumentos efectivos para que la agricultura desempeñe un nuevo papel como dinamizador de la economía. A su vez, se identificó como una de las tareas prioritarias para los otros cuatro Programas, el apoyo a los países en la definición de políticas específicas dentro del campo temático respectivo, adecuadas para implementar ese nuevo papel para la agricultura.

Así se sientan las bases para consolidar, tal como lo anotamos en la Sección 1.2, el acercamiento que se veía, en la evolución institucional del IICA, hacia un apoyo sistemático a los países en la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural, incluyendo en ese contexto, como vehículo para la implementación de políticas, la identificación, formulación y manejo de programas y proyectos de inversión.

Dentro de este esquema, se plantean las relaciones entre los cinco programas. El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria asume la responsabilidad de apoyar a los países en el desarrollo de su capacidad para definir, implementar y ajustar la política sectorial global y para el manejo de los instrumentos de las políticas específicas de incentivos económicos y tributarios, así como su coordinación con el manejo de los instrumentos de las otras políticas específicas -generación y transferencia de tecnología, organización para el desarrollo rural, comercialización y agroindustria, sanidad vegetal, salud animal, etc. Para esa coordinación se

consideran los mecanismos de conducción que existen en los países, incluyendo los instrumentos de planificación sectorial -planes, programas y proyectos de inversión- tanto en el ámbito del sector como un todo, como en el ámbito regional. Corresponde a los otros Programas el apoyo en el manejo de los instrumentos de las otras políticas específicas.

Es importante mencionar que, así como el PMP 1987-91 define como un campo temático para la acción del IICA el de las políticas, inversiones y proyectos en los términos anotados, también define los instrumentos para trabajar en ese campo. En este sentido, entre otros instrumentos se destacan:

- i. el apoyo técnico directo, orientado a poner a disposición de los países miembros los conocimientos y experiencias existentes en el IICA y otras instituciones, y colaborar para que sean aplicados en la resolución de problemas en áreas específicas;
- ii. la capacitación, dirigida a la transferencia de los conocimientos existentes en campos específicos y al incremento de las capacidades técnicas y de gestión de los organismos nacionales responsables de las áreas de interés prioritario; y
- iii. las investigaciones y estudios, dirigidos a la identificación de problemas, al desarrollo de nuevas perspectivas y metodologías para esa identificación y para definir y proponer soluciones; y a la síntesis de las experiencias del propio IICA y de otros organismos en las áreas de interés prioritario.

Anteriormente, en la sección 1.3, se ilustró cómo estos tres instrumentos de acción se apoyan mutuamente. Es importante enfatizar en la articulación que debe darse entre esos instrumentos, para que las acciones de capacitación no se traduzcan simplemente en un determinado número de personas que pasan por cursos y seminarios, sin que ello tenga un impacto significativo en el desempeño de las instituciones correspondientes, así una gran cantidad de recursos terminan, al final de cuentas, como si hubieran ido a parar a un "barril sin fondo", lo cual es muy frecuente en una gran cantidad de experiencias en América Latina y el Caribe.

1.6 Conclusiones sobre la Experiencia del IICA

A manera de síntesis de la experiencia del IICA en este campo, que permita aportar elementos para la estrategia que se plantea en el presente documento, se fijan las siguientes conclusiones:

- . La capacitación, vía eventos formales de transmisión de conocimientos, y vista como responsabilidad exclusiva de las universidades, no es suficiente para fortalecer las instituciones responsables de la tarea de conducción del proceso de desarrollo, ya que éstas enfrentan una alta rotación de directivas y técnicos calificados, como resultado de

la crisis económico-financiera que vive la Región. Esta situación exige el desarrollo de una capacidad nacional autosostenida y permanente, para formar nuevos directivos y técnicos capaces de impulsar políticas, programas de inversión y proyectos que lleven a una efectiva reactivación y desarrollo de la agricultura en la Región.

- . Para que la capacitación se convierta en un elemento esencial dinamizador en el fortalecimiento de las instituciones y, por lo tanto, para que sea un instrumento efectivo de transformación de la realidad en función de un proyecto político nacional, debe tener relaciones recíprocas con otras dos actividades igualmente importantes. Por un lado debe articularse con las tareas de estudios e investigaciones sobre la evolución técnico económica y socio política de la realidad; y por otro, debe apoyar y nutrirse de la propia acción transformadora de esa realidad, a través de las interacciones entre los actores de los procesos de producción, intercambio consumo y distribución de los excedentes de la actividad agroeconómica.
- . Para que la capacitación permita lograr aprendizajes significativos y genere cambios de actitud, que hagan viable la reactivación y desarrollo de la agricultura, debe sustentarse en una modalidad de "aprender y transferir-haciendo", bajo un modelo activo de enseñanza-aprendizaje, donde los actores no se dividen en profesores y alumnos que se circunscriben a un aula, sino que todos se consideran participantes activos que se identifican con el objeto de estudio y se comprometen en su transformación.
- . La continuidad, oportunidad y pertinencia de la capacitación se logrará en la medida que se cuente con mecanismos apropiados para la articulación de instituciones públicas y privadas, con potencial para desarrollar una capacidad autosostenida y permanente en materia de políticas, programas de inversión y proyectos para la reactivación y desarrollo de la agricultura en los propios países. A su vez, estos mecanismos nacionales deben estar articulados por un esfuerzo regional que permita el intercambio de experiencias y la difusión de nuevos desarrollos tecnológicos, apropiados a las necesidades potenciales de los países.
- . Las políticas, los programas de inversión y los proyectos son tres campos que deben verse en forma articulada, para alcanzar una efectiva definición, implementación y ajuste de acciones de cambio que lleve a la efectiva reactivación y desarrollo de la agricultura.

II. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL EXISTENTE EN LOS PAISES DE LA REGION PARA EL ANALISIS DE POLITICAS Y EL ASESORAMIENTO EN LA TOMA DE DECISIONES, ASI COMO PARA EL MANEJO DE INVERSIONES PUBLICAS

2.1 Introducción

El propósito del presente capítulo es identificar la capacidad instalada en los países, en dos campos que -a pesar de su estrecha relación para una conducción efectiva del proceso de desarrollo, tanto en su evolución conceptual-metodológica como en sus aspectos operativos- se han considerado separados. Ellos se refieren a las políticas e inversiones.

El análisis ha confirmado no solamente la apreciación "objetiva" desde fuera del sector público, en cuanto a las limitaciones de la capacidad para el análisis, asesoramiento y toma de decisiones con relación a aspectos referidos a políticas, inversiones públicas y proyectos públicos y privados; sino -lo que es mucho más importante- la creciente conciencia de estas limitaciones entre los funcionarios públicos nacionales, en todos los niveles, especialmente en el nivel superior, inclusive el político.

Por supuesto se encuentran diferencias, a veces substanciales, entre los distintos países de la Región. También se encuentran en el mismo país debilidades en unos aspectos y capacidad en otros. Aquí se resumen las características generalizables.

La información que sirvió de base para el análisis, presentada en éste y el siguiente capítulo, se encuentra disponible en los informes de visita a los países; los cuales, por limitación de espacio, no se incluyen en este documento. Sin embargo, al fin de cada sección, se incluyen algunos ejemplos o comentarios sobre lo observado en las visitas a los países.

2.2 La Capacidad para el Análisis de Políticas y el Asesoramiento en la Toma de Decisiones

En muchos de los países de la Región se considera al sector público, hoy en día, menos -o por lo menos no mejor- preparado que antes para encarar el complejo proceso de la toma de decisiones sobre políticas económicas y otras, necesarias en el desarrollo del sector agropecuario.

a. Sobre la adecuación conceptual de los recursos humanos disponibles

En el orden conceptual, la falta de preparación era ya grave durante las primeras décadas del crecimiento acelerado de las economías -y sobre todo de las poblaciones- después de la segunda guerra, cuando los recursos de capital externo parecían prácticamente ilimitados y se hizo mucho énfasis -por lo menos retórico- en la "planificación" de la economía por parte del Estado y en las políticas redistributivas. En el contexto del nuevo ambiente económico nacional e internacional, caracterizado esencialmente por fuertes desequilibrios fiscales internos, por la pesada deuda pública y privada hacia el exterior, y por el

énfasis -en algunos círculos financieros- en la eficiencia económica, las limitaciones en la capacidad para conceptualizar estilos de desarrollo alternativos y políticas que los implementen se están tornando sumamente peligrosas.

De hecho, las nuevas dimensiones de la crisis económico-financiera, reflejadas en las economías nacional e internacional, han introducido elementos novedosos en el pensamiento económico y una necesidad de articular elementos de economía política con políticas de incentivos económicos y otras, en el campo tecnológico, y de organización para el desarrollo rural como parte del desarrollo global. Se hace imperativo por eso el reciclaje teórico respecto de los enfoques conceptuales y analíticos prevalecientes, aun entre el personal que se considera relativamente bien preparado. De hecho, muchos profesionales en las ciencias económicas y en la agricultura, que se formaron académicamente en las décadas del 50 al 70, tienen conceptos teóricos no actualizados, hecho que los limita para un entendimiento cabal de las realidades actuales.

En varios países, en los que se dispone de mucho talento potencial dentro y fuera del sector agropecuario, se enfatizó el problema de la toma de decisiones sobre políticas macroeconómicas -que inciden en el sector agropecuario-, con un conocimiento insuficiente de su impacto sectorial, sin consultar a los técnicos y autoridades de este sector y menos aún a los representantes de diversas fuerzas sociales, actores clave en la actividad agroeconómica. En estos centros decisorios, tales como los ministerios de finanzas, de planificación y presupuesto, el banco central, la junta monetaria, etc, se estarían tomando decisiones con base en una visión global de que lo que es bueno para el arreglo y ajuste de la economía en su conjunto durante un período de transición, también es bueno para los diferentes grupos que participan en los procesos productivos y de intercambio. Asimismo, las decisiones sobre precios y aranceles de los productos agropecuarios -tanto primarios como derivados- se toman a menudo en organismos como ministerios de comercio e industria u oficinas de control de precios. El problema sentido es que el personal ejecutivo y técnico en estas instituciones típicamente tiene poca o ninguna concepción del efecto que pueden producir en la agricultura las decisiones que allí se estudian y toman con respecto a las variables antes mencionadas; igual situación se presenta con las decisiones sobre tipos de cambio, tasas de interés, impuestos varios, prioridades de inversión y prioridades entre gastos de "inversión" y "corrientes", etc.

Por otro lado, los ingenieros agrónomos con especialidad tecnológica y/o los encargados de los varios servicios técnicos, suelen tener sólo conocimientos mínimos sobre conceptos económicos y de planificación de las inversiones públicas. Los pocos economistas agrícolas que se encuentran todavía en las entidades públicas -generalmente aquellos con estudios básicos de agricultura y títulos de posgrado, internacionalmente reconocidos en economía o economía agraria-, muy frecuentemente están en niveles directivos, donde tienen poco tiempo y oportunidad de participar directamente en análisis profesionales. Más aun, son pocos los economistas que con una formación sólida en macroeconomía y economía intersectorial, actualmente están involucrados en la tarea de análisis y asesoramiento para las decisiones sobre política de desarrollo agrario en un contexto nacional.

El seguimiento y evaluación de los diversos tipos de políticas -política macroeconómica, políticas sectoriales, políticas específicas agropecuarias, políticas regionales, etc.- se ve obstaculizado por la falta de continuidad política, la transitoriedad de los ministros de agricultura y la presión por la revisión y ajuste de políticas, sobre todo en un escenario de cambio permanente. Este fenómeno se ve agudizado por las limitaciones de recursos humanos y de organización que impiden la creación de una adecuada "memoria de decisiones", un proceso secuencial, y mantener información que documente las experiencias. Por consiguiente, en la mayoría de los países, se da una desarticulación del proceso de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste de los diversos tipos de políticas. En países como el Perú o Brasil, por ejemplo, los entrevistados coincidieron en que existe una gran presión para actuar en el corto plazo, ante las exigencias impuestas por el tratamiento de la crisis económico-financiera. Las políticas heterodoxas que se están aplicando requieren de una administración pública bien preparada, en todos sus niveles. En el Perú, el Sistema de Planificación fue desarticulado durante el anterior Gobierno y un buen número de economistas y planificadores se retiraron de la administración pública. En el Brasil, tanto los directivos de SEPLAN como de SUPLAN consideran que, a partir de 1978, la política ha sido la de "no planeamiento", lo que ha originado una frustración general y mucho cambio de personal. Actualmente cada institución trabaja aisladamente.

En el Perú, la envergadura de las actividades de planificación es inmensa, como consecuencia de los cambios de política del actual gobierno. Se reconoce que el principal cuello de botella es la falta de personal directivo, capacitado para la ejecución de las diferentes fases de todos los programas. Se considera indispensable diferenciar los efectos que se obtienen de las políticas, según el grupo cultural que es afectado. Está comprobado que las políticas están generalmente basadas en conocimientos y experiencias limeñas o de la Costa, y que sus efectos en la Sierra son muchas veces contraproducentes. Existe el convencimiento de que, si no se da una capacitación apropiada, masiva y acelerada, todo el proceso de cambio corre el riesgo de fracasar, debido al notable distanciamiento entre el mensaje político y la implementación de lo que los hechos ofrecen a la población. La Oficina Sectorial de Planificación Agraria trabaja actualmente en el registro computarizado de las medidas de política adoptadas por el actual gobierno en tres grandes áreas: Agricultura, Alimentación y Desarrollo Rural. Se trata no sólo de dar seguimiento a las grandes políticas, sino algunas medidas de políticas, cuya corrección pueda ser rápidamente implementada. Enfatizan la importancia de desarrollar prioritariamente tal actividad de análisis de políticas con esta metodología de seguimiento.

En la mayoría de los países, el énfasis en las políticas macroeconómicas sin la participación de representantes del sector agrario, o con su participación pero sin el conocimiento del efecto de estas medidas sobre el sector agrario, está ocasionando perjuicio a la agricultura. Las recientes experiencias de control de precios, en países como Perú o Brasil, con medidas orientadas a frenar la inflación, han sido negativas para el sector. Igualmente, con el mismo fin se han adoptado tasas de cambio bajas para el pago de las exportaciones de productos agrícolas y la importación de alimentos, con efectos también negativos para el desarrollo del sector. Así, la falta de un

análisis apropiado de las medidas adoptadas ha significado que algunos de los resultados obtenidos hayan sido diferentes a lo esperado.

En países como México, existen mecanismos de análisis y decisión como, el Gabinete Agropecuario para el análisis de las políticas sectoriales y aquellas que emanan de otras secretarías que afectan al sector; pero se reconoce que el personal sólo está capacitado para el análisis de políticas agropecuarias y no para las de carácter macroeconómico. En Panamá, las políticas sobre precios, importaciones, exportaciones, etc, se formulan en comisiones mixtas, integradas por funcionarios y productores industriales. Ahí se ha detectado que, en muchos casos, al discutir precios y cuotas de importación, no se dispone de análisis globales de la actividad respectiva y mucho menos de sus relaciones con otras actividades agrícolas y pecuarias. En Venezuela, es el Ministerio de Fomento el que se ocupa de la política de precios de insumos y del desarrollo industrial y agroindustrial con mínima participación de representantes del sector agrario. En Colombia, la estructura del Sector Público Agrario permite a las entidades el acceso directo al Departamento Nacional de Planeación, o a determinados centros de decisión, sin pasar por la Oficina de Planeación del Ministerio de Agricultura.

La falta de continuidad en la conducción de la política, aun bajo un mismo gobierno, dificulta el archivo y análisis de experiencias, lo que origina la repetición de situaciones que ya fueron experimentadas por autoridades anteriores. Así, se da el caso de Panamá que en 5 años ha tenido 5 Ministros; o de Colombia que, en 10 años, ha tenido 10 Ministros y 14 Directores de la Oficina de Planificación del Ministerio de Agricultura, o de Brasil que, en el año 1979 sufrió la pérdida de gran parte del personal de planeación y la consecuente baja en la acción del Sistema.

b. Sobre la ubicación institucional y disponibilidad de los recursos humanos

Otro aspecto que conviene mencionar es que en ciertos ministerios de agricultura, hay un escaso número de personal dedicado al análisis sistemático de problemas y fenómenos prioritarios para el sector, como a la elaboración de alternativas de acción o de inversiones. Además se ha encontrado que, en varias oficinas de planificación, gran parte del personal nominalmente dedicado a tales actividades no está debidamente calificado para su desempeño eficiente.

Afortunadamente existen en algunos países de la región -especialmente en los de mayor desarrollo relativo- instituciones no oficiales de alto prestigio en investigación, asesoría e inclusive en capacitación, parecidos a los que existen en los países más desarrollados. Esas instituciones están en condiciones de suministrar o suplir la capacidad analítica que escasea en los organismos públicos. Desde este punto de vista, es positivo que exista cierta rotación de personal entre dichas instituciones privadas y los organismos públicos. Sin embargo, aun allí donde no existe un tráfico de dos vías -excepto acaso en el más alto nivel- a causa de los bajos sueldos, el reservorio de alta capacidad profesional que queda en el país, si bien es cierto que es sumamente reducido, tiende a ser bastante más estable en las instituciones privadas. O

sea que, a pesar de la situación, se cuenta con potencial que requiere de mecanismos apropiados para motivar su participación.

Es por esta limitación que se encuentran a menudo en ministerios y otras dependencias grupos que actúan a manera de barreras, ya que no permiten que las orientaciones globales de política sean traducidas cabalmente en políticas específicas y medidas de política, en los varios campos de sus responsabilidades. Estas barreras pueden ser de origen organizacional y, por consiguiente, pueden ser removidas únicamente con medidas institucionales. Empero también pueden ser de origen intelectual, o sea que los economistas "planificadores" y los técnicos especializados encargados de los varios servicios no hablan el mismo idioma.

En varios países, es posible identificar instituciones públicas y principalmente privadas con capacidad para el análisis de políticas que podrían ser mucho mejor aprovechadas. Así, por ejemplo, la Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas de Colombia es una institución privada sin fines de lucro que realiza estudios básicos sectoriales. Genera información que contribuye a mejorar la capacidad del Sector Público Agrario para proponer y analizar políticas del Sector. Sus recursos provienen del Banco Ganadero y de ingresos por convenios de investigación. Realizan estudios sobre coyuntura agropecuaria y políticas macroeconómicas y sectoriales. En colaboración con el Ministerio de Agricultura y el Banco Mundial están a cargo del diagnóstico del sector pecuario.

FEDESARROLLO es una Fundación colombiana sin fines de lucro, también dedicada al análisis de la situación de la economía del país, a través de la preparación de estudios encargados por instituciones públicas y privadas. Está por iniciar un estudio sobre la estrategia a seguir con el Programa de Desarrollo Rural Integral (DRI).

Con el desarrollo de la computación, en diversas instituciones se han iniciado trabajos de análisis de políticas, mediante el uso de modelos de simulación. Por ejemplo, en el Perú, la escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN) ha desarrollado el Modelo Agregado Simple de Interpretación y Predicción a Corto Plazo de la Economía Peruana y periódicamente realiza simulaciones en su Centro de Cómputo. Los resultados son difundidos en conferencias y a través de los medios masivos de comunicación. Este es un esfuerzo que podría tener una mayor proyección. Se ha visto que se podría aprovechar este modelo, perfeccionándolo con mayores aportes de indicadores del sector agrario. Existe esta posibilidad, ya que la Oficina Sectorial de Planificación Agraria está tratando, por su lado, de aplicar el Sistema Computarizado para Asistencia y Entrenamiento en Planificación Agropecuaria y Población, desarrollado por la División de Análisis de Políticas de la FAO, denominado Proyecto CCAPA, lo que le exige el empleo de su escaso personal técnico en una abrumadora tarea de recopilación de información; además para su utilización requerirá personal con mayor información teórica en las tareas de análisis. En Venezuela, el CENDES está en capacidad de elaborar materiales y análisis sobre coyuntura económica, incluyendo la construcción e interpretación de indicadores; y, el Banco Central ha desarrollado un modelo trimestral para la

obtención de indicadores de desempeño de la economía, utilizado en la asesoría de niveles altos de decisión.

En Brasil, el Centro de Capacitación para el Desarrollo Económico (CEDEC) contribuye al análisis de determinados problemas, mediante seminarios o reuniones de trabajo con representantes del sector público y privado y con la participación de líderes de opinión. También la Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (FIPE), en el área agrícola, ha realizado investigaciones relacionadas con la coyuntura agropecuaria, planificación, utilización de insumos, problemática energética en relación con la agricultura, el sector exportador agrícola, asuntos tecnológicos, precios y disponibilidad de alimentos, la agricultura en relación con el proceso inflacionario, crédito rural y comercialización de productos agrícolas.

c. Sobre los datos para el análisis y asesoramiento

Un fenómeno importante, aun en los países más avanzados de la región, es la escasez y falta de confianza en los datos. En varios países falta igualmente capacidad para el manejo de datos con fines analíticos. Muchas veces existe abundancia de datos, pero no de aquellos que son fundamentales para los análisis de políticas con fines de asesoramiento en la toma de decisiones.

Aun allí donde existen bases de datos más o menos satisfactorios y alguna capacidad analítica, es frecuente comprobar que no hay canales sistemáticos para transmitir los datos específicos requeridos para los análisis. En otros casos, se puede observar que los canales están obstruidos por el celo de muchos empleados que "guardan datos"; estos casos son lamentables porque evidencian el desperdicio de un recurso muy escaso.

La suma de todas estas limitaciones genera en un estado de anomalía generalizada en la administración pública del sector. Es muy frecuente encontrarse con el sentimiento de que los funcionarios no solamente se sienten sin poder para afectar las decisiones macroeconómicas del gobierno, porque tradicionalmente no se les consulta; sino que además ellos se dan cuenta que a menudo no están ni siquiera en condición de responder inteligentemente en el caso de que a alguien se le ocurra consultarlos. Por lo tanto, dichos funcionarios sienten que no están en condición, por un lado, de "defender" su sector contra los poderes decisorios de la política global; y, por el otro, tampoco pueden evaluar los análisis, aparentemente de calidad profesional pero a veces sesgados, que vienen sometidos por representantes de intereses especiales. Y esto es de suma gravedad en este momento de la historia económica del continente, particularmente en vista de las presiones externas. Las decisiones que se toman -y las medidas que se aplican para implementarlas- bajo la consigna del "ajuste estructural", tendrán un efecto irreversible a corto y mediano plazo

sobre las decisiones de los productores y otros importantes actores económicos e inversionistas.

En relación con la disponibilidad de estadísticas en los países, se aprecian situaciones extremas. Así, en Brasil, el Instituto Brasileiro de Economía, de la Fundación Getulio Vargas, está dedicado a la recolección, análisis y difusión de estadísticas y tiene la responsabilidad de elaborar índices económicos. Por convenio con EMBRAPA, recolecciona información sobre precios de insumos y de productos en chacras de 4200 puntos del país. Obtiene datos de todos los Estados sobre 2.000 ítems. Publica revistas anuales, semestrales y mensuales sobre lo acontecido en Política Agraria. En el país, este material es considerado básico para el análisis de políticas. Dispone de un Banco de Datos que por contrato puede ser puesto a disposición de instituciones o personas mediante la entrega de cintas magnéticas o "ciskettes". El Banco de Datos dispone de aproximadamente 14.000 series que abarcan los siguientes asuntos: Cuentas Nacionales, Índices de Precios, Sector Financiero y Finanzas Públicas, Empleo y Salarios, Sector Agropecuario, Sector Industrial, Comercio Interno y Economía Internacional, Economía de Empresas; Indicadores Demográficos. Sin embargo, esta disponibilidad de información casi constituye una excepción entre los países visitados. El otro extremo lo constituyen los países del Caribe. En Panamá las estadísticas oficiales sobre producción, comercio exterior, consumo y precios son responsabilidad de la Contraloría General. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario no acepta dichos datos y, al igual que otras instituciones oficiales, trata de producir los suyos, pero no en forma sistemática ni pública, siendo para muchos de poca confiabilidad.

2.3 La Capacidad para la Planificación de la Inversión Pública y la Definición y Manejo de Proyectos de Inversión

Al cabo de tantos años de esfuerzos de capacitación por muchos organismos externos en los campos de planificación y sobre todo de "proyectos", nos encontramos hoy en día, en varios países de la Región, con expresiones de alarma también en torno a la escasez, en el sector público de personal debidamente preparado en los varios aspectos del diseño y manejo de inversiones públicas en la agricultura.

Es decir, que nos hallamos nuevamente con una situación en la cual el aprovechamiento y la efectividad del capital oficial y privado, nacional y externo, ofrecido para la financiación de proyectos y programas de desarrollo (inclusive los de cooperación técnica) están muy por debajo de su impacto potencial, por los siguientes motivos:

a. La identificación y priorización de las inversiones

Este es un aspecto importante de la planificación, a la que, en el nivel sectorial, no se le da la importancia que tiene. En parte esto corresponde a la falta de articulación entre formulación y ejecución de políticas. El eslabón perdido para esta articulación reside en la falta de un esfuerzo sistemático de implementación de políticas -acciones concretas que preparan para la ejecución y

que la acompañan para activar las acciones correspondientes-, en la que la identificación de las inversiones juega un papel preponderante.

Esto también obedece a un esfuerzo importante, realizado en América Latina, de preparación y evaluación de proyectos, los cuales fueron considerados como elementos aislados, cuya principal característica debería ser su carácter de "bancables", ya que se plantearon como instrumentos que permitan la rápida transferencia de recursos.

Es así como, debido a la escasez de capacidad analítica para la identificación y priorización de inversiones -y como consecuencia de ello- a veces también por la falta de datos confiables, la selección final de proyectos por financiar con capital oficial sigue, en muchos casos, respondiendo a las prioridades de las instituciones externas (o acaso de ciertos funcionarios), más que a prioridades objetivas sentidas y analizadas en el nivel nacional. En otros casos, especialmente en los países de mayor desarrollo relativo, los esfuerzos por descentralizar hacia la periferia las decisiones sobre ciertas inversiones están ejerciendo fuertes presiones sobre la oferta de capacidad de análisis en este campo.

Igualmente, se notan problemas en relación con la conceptualización de los criterios de priorización entre proyectos de desarrollo regional y rural y los que se hacen para incrementar determinadas producciones; asimismo respecto de la maduración de las inversiones y sus efectos multiplicadores; y, sobre todo, con referencia a la relativa utilidad de inversiones públicas en campos donde compiten con la iniciativa privada.

Las deficiencias en el análisis de políticas anotadas anteriormente está relacionada con la defectuosa identificación y priorización de inversiones. Así, por ejemplo, la falta de análisis de la política de precios del arroz en el Perú no sólo genera distorsiones en la utilización de recursos de tierra, agua, crédito y en el consumo de regiones no arroceras, sino que limita la inversión del Estado en proyectos o actividades de mayor beneficio económico y social. Para el presente año, el subsidio llegará a una cifra cercana a los 300 millones de dólares, cantidad que sin duda podría ser invertida en un sin número de actividades y proyectos de mayor beneficio y de permanencia indefinida.

b. La preparación de nuevos proyectos

He aquí un campo en el que se han hecho quizá los esfuerzos más notables de capacitación en la Región en la última década y, a pesar de ello, se sigue hablando en varios países de falta de personal capacitado en la preparación de proyectos, en las instituciones públicas.

Un cuidadoso análisis de la situación lleva a observar que, en los países de mayor desarrollo, se han formado empresas consultoras que cuentan con un cuerpo permanente de personal con mucha experiencia, cuya utilización va en aumento. Por otro lado, es sorprendente encontrar en algunos países la queja

por la escasez de personal capacitado en análisis y preparación de proyectos, aun en el sector privado.

O sea, a pesar del supuesto éxodo, hacia este sector de personal, del sector público capacitado en la preparación de proyectos; y no obstante la reciente creación de entidades consultoras privadas -con y sin fines de lucro-, parece que el grueso de dicho personal no se encuentra en entidades o puestos que estén relacionados con inversiones privadas o públicas en proyectos de desarrollo.

Al no estar frente a un problema de falta de demanda profesional, cabe preguntarse si acaso hayan existido graves fallas en los métodos de capacitación, en la concepción del tema o en la preparación básica de los participantes, que hubieran impedido que estos aprendieran realmente a manejar las herramientas que se les brindó. La respuesta es afirmativa en el sentido de reflejar una combinación de todos los factores mencionados.

Es oportuno agregar que los proyectos de inversión de los productores agroindustriales y comerciantes son en su concepción, diseño, riesgo y manejo muy distintos de los proyectos públicos; este es un aspecto para el que ha habido poca o ninguna capacitación explícita, en cuanto a preparar un tipo de proyecto idóneo para la consideración de los sistemas bancarios de fomento y comerciales.

Dos aspectos -que reflejan problemas en la preparación de proyectos- se refieren a las deficiencias del análisis institucional y a la falta de consideración de una etapa para la puesta en marcha de los proyectos. Ambos aspectos, correspondientes a la preparación, se reflejan en restricciones serias en el manejo de proyectos, que en parte contribuyen a las deficiencias que se anotan en la siguiente sección.

En opinión de algunos de los directivos de las Oficinas visitadas, la preparación de profesionales en la elaboración de proyectos, aun tratándose de una capacitación insuficiente y defectuosa, abre nuevas posibilidades de trabajo a los profesionales del sector, facilitándoles el ingreso a un mercado de trabajo mucho más amplio tanto en el sector privado como en empresas del Estado o en otros sectores de la administración pública. Así, en Venezuela, Colombia y Perú, es posible encontrar a profesionales que se iniciaron en el sector agrario, laborando en empresas consultoras, en Bancos Estatales o privados, y en Minería o Industria.

c. Manejo de proyectos

El manejo de proyectos es otro campo cuya importancia y esfuerzos serios de desarrollo se dan a finales de la década de los años 70. Sin embargo, a raíz de la lentitud con la que se vienen haciendo los desembolsos de los proyectos financiados y asimismo, por la lentitud con la que se vienen utilizando los fondos desembolsados, este campo ha pasado a ser de evidente deficiencia en los países. La gravedad de la situación es de tal magnitud que ha llevado a que, en algunos círculos financieros, se cuestione la validez de los proyectos como

instrumentos para la transferencia rápida y efectiva de recursos externos a los países.

Una "solución" que se viene implementando con mayor frecuencia para el manejo de estos programas y proyectos prioritarios, es la creación de "Unidades Ejecutoras". En efecto, con el propósito de evitar las restricciones que imponen las normas y procedimientos establecidos por la burocracia, los organismos financieros demanan, para la entrega de los préstamos, que la coordinación de la ejecución de programas y proyectos importantes recaiga en manos de unidades especialmente creadas para ello, las cuales deben empezar por cumplir una serie de "condiciones previas", con el objeto de recibir los desembolsos previstos. Ello no resuelve el problema; por el contrario, las dificultades que estas nuevas "Unidades Ejecutoras" tienen, en sus necesarias relaciones con la burocracia, ya no sólo se originan en las normas y procedimientos establecidos -que con excesivo optimismo trata de evitar este esquema- sino que además, por el "status" especial que se les quiere dar, generan una reacción de rechazo hacia ellas. Es así que se les complica enormemente el trabajo de manejo, al extremo de verse imposibilitados para movilizar los recursos asignados.

Este panorama, en el caso del sector agropecuario, se torna aun más grave, porque esas nuevas unidades ejecutoras enfrentan limitaciones internas para cumplir con efectividad la tarea directiva que deben asumir los profesionales responsables de las mismas. Estos profesionales, aun cuando se han distinguido en su campo de especialidad dentro de la agricultura, generalmente no fueron formados, ni recibieron entrenamiento para el manejo o administración de un programa, un proyecto o una institución. Por lo tanto, dichos profesionales no cuentan con el instrumental apropiado para desarrollar su tarea con efectividad. Además, en la mayoría de los programas o proyectos prioritarios del sector, no se preveen acciones de capacitación para subsanar tales limitaciones.

Esta situación se puede apreciar en el Proyecto de Incremento de la Productividad Agrícola en Costa Rica y Ecuador, en el Programa de Desarrollo Rural Integral de Colombia, en el Desarrollo de Cuencas Hidrográficas de Brasil o en el de Corporaciones y Microrregiones en el Perú. Los profesionales para estos cargos son seleccionados entre agrónomos, economistas o ingenieros civiles de destacada actuación en sus especialidades, pero sin formación en el manejo o administración de proyectos.

III. LA DEMANDA Y OFERTA DE CAPACITACION Y LA JUSTIFICACION DE UN ESFUERZO HEMISFERICO*

3.1 Introducción

En el presente capítulo se trata de relacionar la demanda por capacitación con los problemas de capacidad identificados en el capítulo anterior, y con la oferta actual y futura del tipo de capacitación en cuestión. Se concluye el capítulo con un resumen de las justificaciones de un programa hemisférico de largo plazo.

3.2 La Demanda Real para Incrementar la Capacitación

Evidentemente las deficiencias que se siguen lamentando en muchos de los países de la región, y que se discutieron en el capítulo precedente, no conducen automáticamente a una demanda real por capacitación. En primer lugar, las acciones aisladas de capacitación no son la única -y posiblemente a esta altura ni siquiera la principal- respuesta a estos problemas. Segundo, la demanda real debe reflejar cierta disposición en nivel político para asignar recursos financieros a estas actividades y permitir que personal clave de las respectivas entidades, públicas y privadas, dediquen parte de su tiempo a ellas. Sobre mencionar que esta última disposición tiene su más alto costo de oportunidad precisamente cuando se trata de eventos de nivel político.

No se ha llegado en los países visitados, a las más altas esferas decisorias para plantear fríamente las preguntas que nos permitieran afirmar positivamente que existe disposición, en este nivel para asignar recursos y personal a un programa masivo de capacitación. Además, es notorio en muchos de nuestros países que tales declaraciones tienen un valor muy relativo en el tiempo, en vista de los frecuentes cambios de los personajes rectores.

Por otro lado, se ha encontrado una receptividad muy alta en todas las instituciones visitadas, las cuales siguen sintiendo la necesidad de ulterior capacitación con un sentido muy práctico en cuanto a los temas en cuestión, tanto en el nivel técnico como en el directivo. La conciencia de las deficiencias ha penetrado profundamente en las instituciones públicas del sector, así como en ciertas esferas del sector privado. Ello ha conducido a la esperanza real de que un masivo programa a largo plazo de capacitación, debidamente concebido y realizado -en el sentido de responder a las necesidades sentidas en cada caso- puede representar un componente decisivo de respuesta a los problemas descritos en el capítulo anterior.

* Se dispone de un documento no incluido como anexo al presente, el cual contiene información detallada sobre el diagnóstico hecho en cada uno de los países visitados.

Se ha podido averiguar que en los países más grandes, donde la demanda por capacitación no es realmente sentida en el nivel central, así como en uno o dos países de tamaño mediano, se está creando una nueva demanda en la periferia a raíz de la nueva tendencia de devolver ciertas responsabilidades de administración pública a las unidades políticas menores, tales como estados, provincias y departamentos. Entre las responsabilidades, están la planificación de las inversiones públicas y el diseño y ejecución, o al menos la supervisión de proyectos de desarrollo. Asimismo, se están creando nuevas corporaciones autónomas, regionales o locales, que también necesitan contratar personal capacitado, o capacitar personal contratado. En países grandes como Brasil esta es una enorme tarea, especialmente ahora que se ha iniciado el Programa de Microcuencas Hidrográficas que, a través de un planeamiento integrado contribuirá a que grupos de pequeños agricultores de los municipios programen y realicen esfuerzos de reforestación, manejo de suelos, control de erosión y acción integrada en la construcción y mantenimiento de caminos e infraestructura general. Para lograr el cumplimiento de las metas, se promoverá el intercambio de experiencias y conocimientos de 5.000 líderes rurales, prefectos y líderes municipales interesados en estas acciones; y se promoverá la capacitación y adiestramiento anual de 1.000 técnicos para asistencia, administración y ejecución de los trabajos a realizar en las Microcuencas. Algo similar se presenta en el Perú para la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Departamentales y Microrregionales. En este caso, funcionarios del Programa dan asistencia técnica en las microrregiones priorizadas, pero tratando de formar cuadros técnicos permanentes y administrativos propios de cada Departamento y Microrregión. En el capítulo IV proponemos la manera de dar respuesta a este nuevo tipo de demanda.

Tal como en cualquier mercado, hay que desglosar la demanda global en sus componentes con fines analíticos. En el presente caso consideramos oportuno analizar la demanda por eventos de capacitación según temas y clientelas. La información que se presenta a continuación es de carácter indicativo y simplificado, para ser posiblemente aplicada en el futuro en forma refinada a la planificación de un programa de capacitación con base en encuestas sistemáticas y -como se propone en el capítulo IV- complementadas con eventos iniciales del programa de capacitación, en el nivel de cada país. En el capítulo IV también se relacionan los eventos y las clientelas en un esfuerzo de síntesis para darle contenido en el contexto de un Programa Hemisférico.

Evidentemente no ha sido posible cuantificar la demanda, excepto en términos muy gruesos e indicativos. Con el propósito de identificar desde el punto de vista de los países el tipo de actividades de capacitación que responden a necesidades y clientes, se han separado, en el caso de políticas e inversiones, los posibles tipos de eventos con cobertura de temas específicos.

- a. Seminarios a nivel de ministros y viceministros sobre políticas y prioridad de inversiones. En este caso se trata de una demanda latente que tendrá que ser despertada por visitas a los países y por eventos especiales en ocasión de las reuniones periódicas a las cuales asisten estos funcionarios. No es improbable, sea dicho de paso, que la demanda real por las demás fases del programa en el nivel

decisorio, dependa principalmente de la impresión creada por los eventos de alto nivel.

- b. **Seminarios multinacionales para directores de planificación y de economía agropecuaria**, tanto del ministerio de agricultura como del organismo central de planificación y/o política económica. La demanda por este tipo de evento incluye personal de alto nivel profesional de entidades no oficiales.
- c. **Seminarios especializados multinacionales para funcionarios homólogos** que sirvan, principalmente para la actualización profesional y al mismo tiempo para el intercambio informal de ideas y experiencias, a diferencia de ciertas reuniones especializadas formales que sirven principalmente para discutir los programas de trabajo de los organismos multinacionales.
- d. **Talleres para analistas de políticas y asesores en la toma de decisiones**. La demanda por este tipo de evento parece ser fuerte. Al mismo tiempo su diseño presentará un gran desafío, en vista de la variedad de preparación y experiencia que han de encontrarse entre los participantes, al margen de su "status" académico formal, el que se tomaría en consideración creando por lo menos dos niveles de talleres. Los participantes, típicamente serán funcionarios de las instituciones públicas, especialmente de las unidades de planificación y de economía agraria de los ministerios de agricultura y de la entidad central de planificación o de economía, del banco central, etc.; en algunos países comprenderán también a personal que labore en entidades no gubernamentales; por ejemplo, universidades y fundaciones de investigación.
- e. **Talleres sobre planificación de inversiones**. Existe una demanda real por este tipo de taller especializado entre funcionarios e investigadores de una gran variedad de entidades públicas, semi-públicas y privadas, inclusive instituciones bancarias, quienes se ocupan del análisis de la prioridad de asignación de recursos públicos y privados para el desarrollo en el nivel nacional y sub-nacional. Estos talleres podrían constituir un nexo entre los seminarios y talleres sobre políticas y los talleres que abarcan el análisis y preparación de proyectos. La demanda exacta por este tipo de evento podrá ser determinada en el nivel de los seminarios y talleres sobre políticas, donde la asignación de recursos será un tema importante.
- f. **Talleres para análisis y preparación de proyectos**. La demanda por capacitación, relacionada con varios aspectos prácticos de los proyectos específicos de inversión en el desarrollo, pareciera que sigue teniendo vigencia, tanto en el sector público como en el privado. Aunque se aprecia una diferencia en la demanda del sector público, ya que en algunos países están requiriendo mayor énfasis en el análisis de los aspectos sociales. Se advierte una mayor precisión en el contenido de esta demanda que en el caso del análisis de

políticas y asesoramiento en la toma de decisiones; esta situación podría amenazar con desviar desproporcionadamente el enfoque de un programa de capacitación destinado a abarcar también el aspecto de políticas.

- g. Talleres sobre administración o manejo de proyectos. A raíz de la inquietud en ciertos países por el bajo nivel de capacidad nacional en este aspecto, sobre todo por lo que está sucediendo con los desembolsos de una gran cantidad de proyectos de inversión, también se ha podido detectar una fuerte demanda por tal tipo de capacitación. Estos eventos requieren, además de conocimientos técnicos previos de tipo académico y cierta experiencia práctica en el terreno, la aplicación de determinadas técnicas de "management".

Evidentemente un programa que incluye tal variedad de eventos no puede ser improvisado; de hecho, tiene que ser apoyado por un mínimo de medios y organización, tanto en el nivel central como en los países. Los medios incluyen materiales didácticos preparados cuidadosamente, así como material bibliográfico seleccionado conforme a su utilidad para los capacitadores y los participantes. El requerimiento básico de organización, por supuesto, es un organismo intergubernamental especializado, capaz de crear una red de capacitación en el nivel hemisférico que sirva para la movilización de las capacidades nacionales latentes. En la sección sobre estrategia se da atención especial a la discusión de la generación de materiales que serán usados como medio para la capacitación.

3.3 La Oferta Actual y Potencial de Medios para Satisfacer la Demanda de Capacitación

Es algo más fácil, con base en breves visitas a los países, determinar con cierta precisión la oferta del tipo de capacitación necesaria que la demanda por él. Por supuesto, es más sencillo hacer una rápida apreciación de la capacidad institucional que de la capacidad humana relacionada con aquella.

La oferta actual de capacitación en los temas que nos interesan prácticamente no existe, salvo en el nivel de organismos y proyectos de financiación o cooperación externa. No se ha encontrado ningún programa de capacitación o reciclaje en servicio en las entidades públicas que más lo necesitan, y solamente contados en el campo de preparación, análisis e implementación de proyectos entre instituciones no públicas de desarrollo e investigación.

Además, existen todavía unas pocas iniciativas oficiales internacionales, las que se discuten más adelante bajo el tema de cooperación interinstitucional, tales como los proyectos PROPLAN y CEPI del IICA (ver capítulo I); el nuevo proyecto FAO-Gobierno Italiano-Argentina; el programa de capacitación en proyectos -PATU- del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y por supuesto los cursos del IDE y del ILPES. El IDE tiene en programa para 1987 un seminario sobre políticas agropecuarias en inglés para el Caribe inglés, en colaboración con el ILPES y el CDB, y uno en español para América Latina que tendría lugar en el IICA y en colaboración con él. Además, está anunciando para

1988, también en el IICA, y con él, un curso sobre ejecución de proyectos agrícolas. Los proyectos de asistencia técnica de AID en el campo del análisis y formulación de políticas agropecuarias, en la medida que tengan un componente de capacitación, se proporciona típicamente en forma de becas académicas en los Estados Unidos.

Como es de esperarse, la oferta potencial en el nivel nacional es marcadamente mayor en los países grandes, los que, por lo general, son también económica y socialmente más avanzados, con algunas notables excepciones que pueden desprenderse de los informes por país. En términos de su importancia potencial, en el nivel nacional o multinacional, dentro de un programa de largo plazo, se destacan solamente algunas entidades, típicamente no oficiales, en los países mayores. En particular en Brasil (donde la utilidad de los institutos para el resto de los países está limitado por el factor idioma) y en México, así como en Venezuela, la República Dominicana y Jamaica.

Hay que observar que esta comprobación -por supuesto bastante evidente- conduce inevitablemente a la conclusión de que un programa sistemático en el nivel hemisférico debería implicar un esfuerzo serio de transferencia internacional de capacidad, auspiciada por los organismos intergubernamentales. En el caso de las naciones muy pequeñas, es decir esencialmente las islas del Caribe oriental, la escasez de oferta, sea institucional o humana, además del bajo nivel cuantitativo de la demanda, dicta la necesidad de planificar los eventos casi exclusivamente en el nivel multinacional. De todas formas, a continuación trataremos de discriminar la oferta potencial grosso modo, en sus tres componentes de instalaciones, medios y personal. En varios de los informes por país se encuentran detalles significativos respecto de las instituciones con mayor potencial.

Instalaciones. En casi todos los países se encuentran instalaciones adecuadas para servir como centros de capacitación, sea para uso diurno como para internado. La mayoría de ellas forman parte de instituciones académicas y de instituciones públicas autónomas y no gubernamentales dedicadas a algún tipo de capacitación. Varias de estas instalaciones están subutilizadas en mayor o menor grado, especialmente en ciertas temporadas, de manera que estarían a disposición suponiendo una adecuada planificación de los eventos. Su uso limitado a las horas diurnas sería generalmente gratis o por un monto nominal que incluye la utilización de equipos y material didáctico y de personal especializado. Las tarifas de internado son por lo general moderadas, especialmente cuando se comparan con las tarifas típicas de los hoteles. Además, como lo demuestra la experiencia del IDE y de otras organizaciones, existen hoteles con instalaciones adecuadas y que ofrecen tarifas convencionales durante la temporada no turística.

En algunos países como Panamá, no existen instituciones aptas para colaborar con profesores en eventos de capacitación, pero sí existen instalaciones apropiadas como en INAFORP, IFARHU y el Centro de Capacitación del MIPA. En otros como Perú, existe el Centro de Desarrollo Profesional en Ingeniería, que puede utilizar toda la infraestructura de organización y de instalaciones del Colegio de Ingenieros en todo el país, lo que aumenta su

capacidad de convocatoria para la participación de profesores locales y la asistencia de profesionales sin la necesidad de viajar fuera de su área de trabajo.

Materiales y otros medios. Se trata de materiales didácticos utilizables específicamente para las distintas actividades de las cuales se compone la demanda, tal como se describió arriba. En este sentido lo más satisfactorio son las bibliotecas que se mantienen en las instituciones, tanto de material publicado (libros y revistas) como inédito (estudios de caso; proyectos preparados, financiados y evaluados; análisis sectoriales y de productos, etc.). Sin embargo, parece que este último tipo de material, que representa en principio lo más apropiado para la capacitación de corta duración en situaciones concretas, está a disposición sistemática solamente en unas pocas instituciones, pero que otras podrían ser animadas a hacer un esfuerzo para buscarlo en los varios archivos donde se almacena.

Por otro lado, entre los medios más importantes para eventos de capacitación que tratan de proyectos están las experiencias vivas en el terreno de proyectos exitosos en fase de ejecución o que han despegado por su cuenta. Se encontraron en algunos países instituciones de desarrollo -algunas públicas pero la mayoría no oficiales- que han identificado proyectos de este tipo, y que pueden ponerlos a disposición (o negociar su uso) como laboratorios de capacitación.

Así, por ejemplo, la Universidad del Pacífico en el Perú, ha desarrollado una serie de casos de evaluaciones expost de diferentes proyectos. Estos son utilizados en capacitación para hacer simulaciones en computadoras, y los estudiantes pueden analizar los efectos al aplicarlas en diferentes circunstancias y comparar los resultados con las decisiones adoptadas.

Al hablar de otros medios de capacitación disponibles, se puede citar el Centro de Documentación de ESAN en el Perú, con más de 30.000 libros sobre Administración, Economía y áreas relacionadas, y un centro de Cómputo con 144 terminales. Además, sus salones de clase están equipados con traducción simultánea. También se puede citar al Instituto Brasileiro de Economía de la Fundación Getulio Vargas que dispone de un Banco de Datos de 14.000 series.

Personal. En nivel regional y subregional existe un cúmulo importante de recursos humanos muy bien preparado académicamente y con buena experiencia práctica, adecuado para articular una red de capacitadores para un programa de largo plazo, reforzado de vez en cuando por expertos de prestigio internacional externo a la región, especialmente en el caso del Caribe inglés. Puesto que estos profesionales preparados se ubican típicamente en el sector privado, incluyendo el académico, su costo de oportunidad es marcadamente más alto que el de las instituciones públicas. No obstante, hay ejemplos de subempleo, inclusive de los recursos humanos en algunos centros de capacitación, por falta de fondos en las instituciones clientes, donde el costo de los capacitadores es fijo y estaría incluido en las tarifas que cobra la institución por el uso de sus instalaciones.

Organización. Es éste el ingrediente que necesita mayor contribución por parte de un organismo como el IICA, ya que la capacitación, allí donde existen esfuerzos al respecto, raramente está sistematizada aun en el nivel nacional. Empero la contribución más crítica que puede hacer un organismo multinacional es la movilización entre los países, de los recursos humanos y de medios.

Existen pocas pero valiosas experiencias de organización y financiación de este tipo de capacitación en algunos países. Así, por ejemplo, en Colombia, a través de un convenio con el IICA, el Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria ofreció en 1986, 28 Cursos y Talleres sobre preparación y evaluación de proyectos. Se financia con recursos aportados por las entidades que lo patrocinan: MAG, Banco de la República, FEDECAFE, Caja Agraria, HIMAT, ICA, IDEMA, INCORA e INDERENA, y es un buen ejemplo de lo que se puede hacer, si se cuenta con un mecanismo que pueda coordinar la utilización de los recursos disponibles en cada país.

En Brasil, el CEDEC ha desarrollado un mecanismo descentralizado con operación, basado en un núcleo básico de 10 profesionales con amplia experiencia en capacitación y en organización de eventos, que les permite mantener costos muy bajos en sus operaciones. Los 10 técnicos y 28 funcionarios administrativos, en el año 1986 coordinaron la realización de 91 eventos de duración variable, en los que participaron más de 10.000 personas. Otro ejemplo es la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, que actualmente ofrece cursos de Planificación e Implementación de Proyectos para participantes de toda América Latina. Desde su creación en el año 1964 hasta la fecha, ha capacitado a cerca de 8.500 profesionales, de los cuales aproximadamente 60% son del Brasil y 40% del resto de América Latina.

3.4 Justificación de un Esfuerzo Hemisférico

Como hemos visto, sigue existiendo, en la mayoría de los países de la Región, una significativa deficiencia en la capacidad de influir la toma de decisiones de política económica y de otro orden que afectan al sector; para escoger racionalmente entre alternativas de inversión para el desarrollo, y para diseñar, analizar, ejecutar, seguir y evaluar proyectos de desarrollo. Se ha comentado también que esta situación se da a pesar de varias décadas de cooperación masiva -directa e indirecta- por parte de un gran número de programas multinacionales y bilaterales destinados a capacitar profesionales para el desarrollo agropecuario, incluyendo la "planificación" y muy especialmente el diseño, análisis y manejo de proyectos.

Por otro lado, se ha reconocido que el vacío actual refleja en buena parte las dificultades crónicas y agudas de nuestras administraciones públicas para ofrecer incentivos adecuados de carrera para profesionales capacitados en estos campos, en vista de las crecientes oportunidades (no necesariamente relacionadas con desarrollo económico ni mucho menos agropecuario) que ofrece el sector privado en los mismos países, así como los mercados de trabajo en el primer mundo y en los organismos multinacionales. Hay que agregar que el problema no descansa enteramente en la escasez de personal preparado, sino también en el aprovechamiento defectuoso, por parte de las administraciones públicas, de los

recursos humanos disponibles; y en la falta de preocupación por la creación de mecanismos para el asesoramiento que planteen canales ágiles de comunicación de doble vía entre los analistas y los que están tomando las decisiones, excepto para la atención de problemas que requieren respuestas inmediatas.

Frente a esta realidad, el observador imparcial puede con cierta justificación asumir una actitud que requiere dar prioridad a las reformas institucionales y administrativas que deberán conducir a ofrecer incentivos adecuados a los profesionales capacitados, porque de lo contrario los recursos que se invierten en ulterior capacitación terminan en un barril sin fondo.

Esta actitud, con todo lo justificable que pueda ser -emocional e inclusive intelectualmente-, no tiene vigencia en la actual realidad política que vivimos. Como se explicó en el capítulo II, estamos en una especie de círculo vicioso entre los crónicos defectos institucionales, la estrechez fiscal de la actualidad económica y la escasez crónica y aguda de profesionales capacitados que pueden ser instrumentos en la promoción de los cambios institucionales. Estos últimos han de llegar, sin duda alguna, en un futuro no demasiado lejano, pero serán graduales y no se darán a corto plazo.

El razonamiento nos conduce a la conclusión de que, lejos de abandonar el proceso de apoyo externo a la capacitación, la mejor contribución que se puede otorgar en este momento al rompimiento, a largo plazo, del arriba descrito círculo vicioso consiste en la masificación de la capacitación en las disciplinas críticas en cuestión, con base en la movilización de los recursos humanos ya capacitados y experimentados en varios países de la región.

En el inicio de este capítulo se plantea que no se podía afirmar si existe la voluntad política de asignar recursos a este tipo de capacitación, en el entendido de que es necesario fortalecer la base de recursos humanos que, en forma continua, apoyen el análisis, asesoramiento y toma de decisiones sobre políticas e inversiones. Evidentemente un primer elemento de justificación de un esfuerzo hemisférico apoyado por el IICA es el aprovechamiento de economías de escala y de los mecanismos de cooperación existente, con el objetivo de promover la noción del alto retorno económico y social, al disponer de estos recursos humanos.

De hecho, si se adopta un horizonte largo de planificación y se aplica la filosofía del libre mercado -y una dosis de "supply-side economics"- al problema, se puede concluir que el remedio principal, y quizás el único realista, consiste en la antedicha masificación de la capacitación, al punto de crear nuevos precios de equilibrio en el mercado de trabajo de esta clase de profesionales, de tal forma que los entrantes marginales se sentirían gradualmente obligados a dedicarse a tareas de desarrollo en los sectores público y privado. Desde luego, se espera que a largo plazo funcione también el lado de la demanda en términos de ajuste de los salarios y otros incentivos en el sector público.

Sin embargo, si atendemos solamente el largo plazo, probablemente estemos ayudando a subrayar el famoso dicho de Keynes. Pensamos que las contingencias actuales, respecto de las necesidades globales de capacitación en políticas e inversiones y, en particular, respecto de los planes de ajuste estructural y los

que merecen la tentativa
de corta duración,
funcionales -aun si fueran
funcionales.

Para fortalecer las
de actividades de corta
formación académica, sería
previsibles. Las bases de
del capítulo que sigue.

IV. ORIENTACIONES PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION, INTERCAMBIO Y DIFUSION DE EXPERIENCIAS EN POLITICAS, PROGRAMAS DE INVERSION Y PROYECTOS

4.1 Propósitos, Resultados Inmediatos e Impacto del Programa de Capacitación, Intercambio y Difusión de Experiencias

Los propósitos del Programa que deberán alcanzarse en el mediano plazo, son fundamentalmente dos:

- i. En América Latina y el Caribe se han fortalecido los vínculos entre actores-clave del proceso de reactivación y desarrollo de la agricultura para el intercambio de experiencias e ideas sobre la adopción de políticas que sean instrumentos efectivos para que la agricultura desempeñe un nuevo papel como dinamizador de la economía en la Región.
- ii. En países seleccionados de América Latina y el Caribe se ha desarrollado una capacidad autosostenida y permanente para la capacitación en temas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones referidos a políticas, programas de inversión y proyectos públicos y privados. Esta capacidad debe permitir contar con equipos idóneos en cantidad y calidad de analistas/asesores, decisores y ejecutores para impulsar la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Durante el desarrollo del Programa, los resultados inmediatos que se deberán observar son:

- i. En países seleccionados de América Latina y el Caribe, funcionarios y líderes políticos del Sector Agropecuario, de sectores afines y responsables de la política macroeconómica han evaluado diferentes experiencias sobre definición, implementación y ajuste de políticas que afectan el desarrollo de la agricultura y su papel en el desempeño de las economías de la Región.
- ii. En países seleccionados de América Latina y el Caribe directivos y técnicos del sector público y dirigentes de organizaciones de agricultores han sido capacitados en los temas que tienen que ver con el análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas, programas de inversión pública y proyectos de inversión pública y privada.
- iii. Materiales para difusión de experiencias y para capacitación apropiados a las necesidades de la Región han sido generados y sistematizados para su aplicación; en el caso de capacitación los materiales han sido preparados para ser utilizados bajo la modalidad de aprender y transferir-haciendo.

- iv. En países seleccionados de América Latina y el Caribe se han diseñado y están operando mecanismos nacionales para capacitación con los cuales se articulan instituciones y grupos con potencial para realizar una labor de desarrollo autosostenido. Además estos mecanismos proyectan su acción a países con características similares.
- v. Un mecanismo regional ha sido desarrollado para apoyar el desarrollo de nuevos mecanismos nacionales, la consolidación de los que se encuentren en operación y para facilitar el apoyo mutuo que debe darse entre ellos y con otros grupos fuera de la Región.

A largo plazo el impacto del Programa debe observarse en la efectiva definición, implementación y ajuste de:

- i. políticas agrícolas y de otras que, dependiendo de otros sectores afectan el desarrollo de la agricultura, para que ella desempeñe un nuevo papel como dinamizador de la economía;
- ii. programas de inversión pública agropecuaria que permitan la efectiva organización y movilización de recursos para asegurar la implementación de las políticas en diferentes ámbitos del sector agrario, que impulsen la reactivación y desarrollo de la agricultura; y
- iii. proyectos de inversión pública y privada para el sector agrario que movilicen esfuerzos y recursos especiales que contribuyan a mejorar la efectividad de la acción institucional para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Las relaciones entre los tres niveles de resultados se esquematizan en la figura 1.

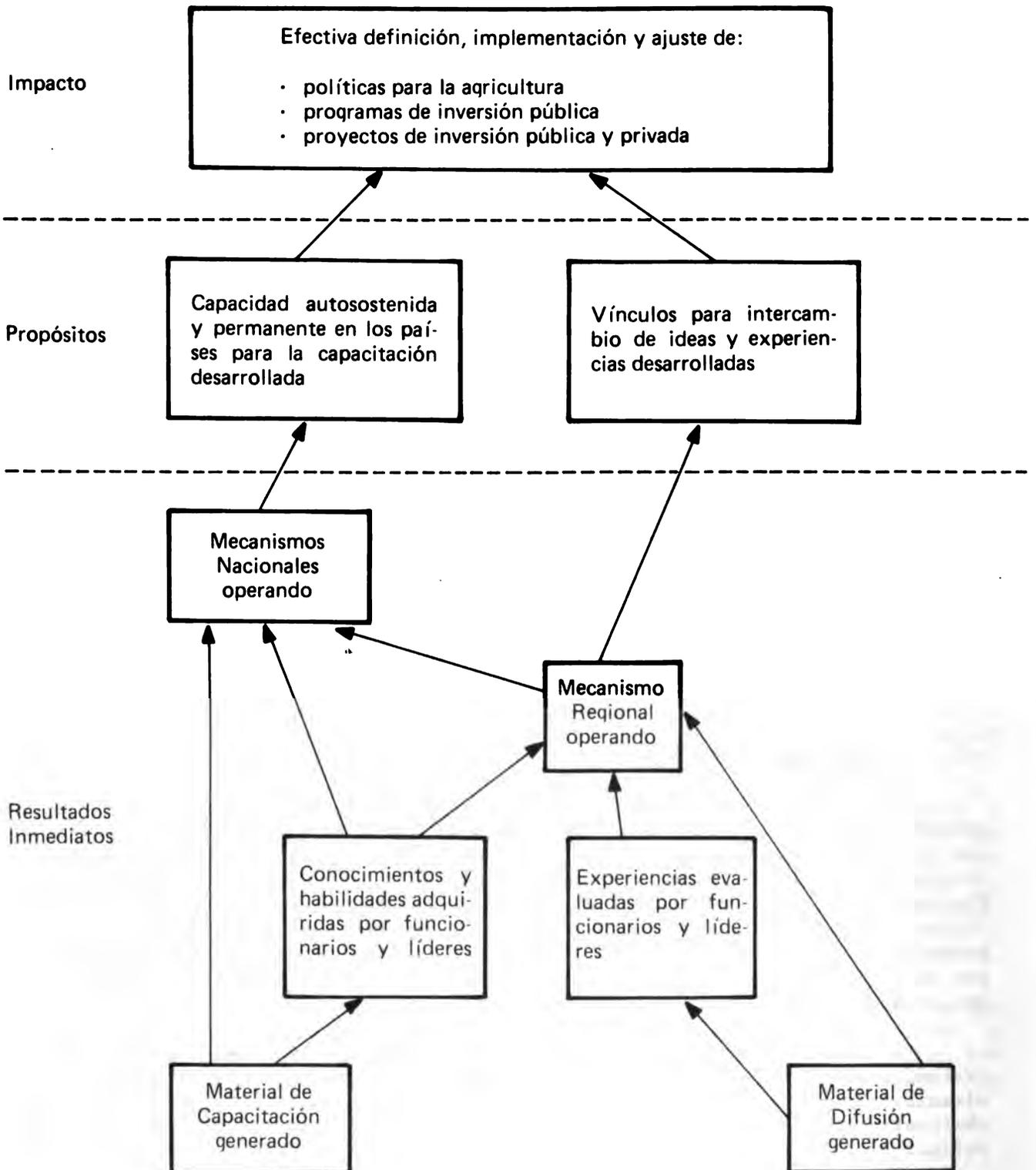
4.2 La estrategia Global del Programa

Para plantear la estrategia global del Programa se deben hacer tres consideraciones. La primera se refiere a la relación que debe existir entre los tipos de resultados inmediatos que se esperan lograr, en términos de su oportunidad y de su papel para contribuir al logro de los propósitos del Programa; ésto a su vez plantea un orden de prelación y una jerarquización de dichos resultados. Las siguientes secciones de este capítulo complementan esta presentación global, dándole un tratamiento particularizado a los resultados, con el fin de obtener una idea clara del contenido de la estrategia específica que se seguirá para alcanzar cada uno.

La segunda consideración se refiere a que también se le debe dar un tratamiento diferenciado a los países donde se ejecutará el Programa, para alcanzar los resultados inmediatos previstos. De acuerdo con ello, se abstraerán ciertas características que permitan agrupar a los países y así definir el papel que les corresponde jugar en la ejecución del Programa.

Figura 1

RESULTADOS INMEDIATOS, PROPOSITOS E IMPACTO DEL PROGRAMA DE CAPACITACION INTERCAMBIO Y DIFUSION DE EXPERIENCIAS EN POLITICAS, INVERSION PUBLICA Y PROYECTOS PUBLICOS/PRIVADOS



La tercera consideración se refiere al contenido que deben tener y a la relación que debe haber en el tratamiento de los tres temas que cubre el Programa -políticas, programas de inversión y proyectos-, considerando el diferente grado de desarrollo conceptual-metodológico que tiene cada tema.

1. Con relación a los resultados inmediatos

En función de los propósitos del Programa, la estrategia global plantea un desarrollo por etapas. La primera etapa enfatizará la realización de seminarios de alto nivel y de eventos de capacitación. En la segunda etapa el énfasis estaría en el desarrollo de los mecanismos nacionales de capacitación y del mecanismo regional.

Experiencias del IICA, como la mencionada en la Sección 1.3 de este documento nos llevan a considerar que por medio de los dos tipos de mecanismos planteados- se puede evitar que los programas de capacitación con financiamiento externo se vean como "barriles sin fondo", que una vez concluidos sólo pueden mostrar como indicadores de logro un determinado número de personas capacitadas. Las cuales generalmente al poco tiempo cambian de lugar de trabajo, y las instituciones que se pensó se verían fortalecidas, siguen igual, o peor aún, más debilitadas por la pérdida de sus mejores profesionales, que no solo migran a otras instituciones sino a otros sectores.

Esto significa que los cuatro tipos de resultados no tienen la misma jerarquía. Hay un orden de prelación entre los resultados inmediatos, según el cual los eventos y materiales se irán concretando antes de contar con los mecanismos establecidos; pero conforme se avance en el desarrollo del Programa, los dos primeros pasarán a ser componentes de los dos últimos. De esta forma se explica que los dos propósitos del Programa permiten que los resultados no se vean en forma aislada y compitiendo entre ellos, sino que unos apoyen la consecución de los otros.

Lo anterior implica que los eventos y los materiales que se generen deberán verse como instrumentales para el desarrollo de los dos tipos de mecanismos -que a la larga se constituirán en los dos resultados prioritarios-; o sea que la realización de eventos de capacitación y el desarrollo de materiales de capacitación que los apoyan, deberán definirse en términos de sentar las bases para la construcción de los respectivos mecanismos nacionales y del regional.

Esto significa que las actividades iniciales, que posiblemente sean eventos de capacitación, deberán realizarse en lo posible en países seleccionados para el desarrollo de los mecanismos nacionales. Para esa selección de países deberán tomarse en cuenta no sólo características internas de los países, ya que además se espera que su radio de acción se extienda a otros con características similares; esto debido a que no se pretende que dichos mecanismos se establezcan en todos los países durante el período que dure la ejecución del Programa.

ii. Con relación a los países

En función de lo anterior es conveniente agrupar a los países de acuerdo con las siguientes características:

- . Países con capacidad instalada y organización adecuada para la capacitación. Estos países cuentan con instituciones públicas sólidamente establecidas. Además, sus instituciones de enseñanza cuentan con profesorado e infraestructura física y con experiencia en capacitación en algunos temas relacionados con las tres áreas que cubre el Programa. Existe suficiente flexibilidad en ambos tipos de instituciones para su articulación y para superar y complementar las limitaciones de su desarrollo y mantenimiento.
- . Países con capacidad potencial no organizada. Estos países cuentan con personal experimentado en algunos temas relacionados a las tres áreas del Programa. La capacidad disponible está distribuida en diferentes instituciones, pero existe el potencial para que una institución internacional actúe como agente catalizador que permita integrar esa capacidad disponible.
- . Países con limitada capacidad actual y potencial. Estos países tienen dificultades para desarrollar por sí solos actividades de capacitación en las áreas que cubre el Programa, sin embargo podrían participar en esfuerzos de capacitación de tipo subregional.

iii. Con relación a los temas

Como se mencionó en la introducción del Capítulo II, a pesar de la necesaria -pero sobre todo, natural- relación que existe entre los temas de políticas e inversiones para que la conducción del proceso de desarrollo sea realmente efectiva, ambos temas han evolucionado en forma desarticulada, tanto en sus aspectos conceptual-metodológicos como en los operativos. Esta evolución ha estado condicionada por el desarrollo económico, social y político que ha tenido la Región como resultado de sus procesos internos y de su condicionamiento externo definido por su inserción en la economía internacional. Es importante considerar esta evolución histórica, para sustentar el tratamiento diferenciado que la estrategia que aquí se plantea le da a estos temas, en términos de su contenido y de la relación entre ellos.

Si analizamos los últimos 30 o 40 años, se puede apreciar que en esa evolución inicialmente se enfatizó el tema de políticas; este desarrollo estuvo vinculado al auge que tomó en la década de los años 60 la "corriente estructuralista" o "desarrollista" del pensamiento económico latinoamericano, el cual a su vez le dio sustento técnico a un estilo de planificación que se generalizó en América Latina, después de la firma de la Carta de Punta del Este. Es importante considerar que el esfuerzo principal se dirigió a desarrollar conciencia en la Región sobre su situación de subdesarrollo, como

fundamento para las transformaciones estructurales que se consideraron como la condición necesaria para reducir la brecha con el mundo desarrollado.

Hay dos hechos que contribuyeron a que en la década de los años 70 el énfasis pasara al tema de los proyectos. Por un lado se puede hablar de un desencanto generado porque las intenciones que recogieron los planes de desarrollo no se concretaron en la transformación de la realidad que se postulaba; se argumentó que ello se debía a que los planes no consideraron proyectos "bancables", que tradujeran sus planteamientos en términos operativos. Por otro lado, y como respuesta a esta crítica, los organismos internacionales de financiamiento consideraron que los proyectos de inversión serían los instrumentos apropiados para canalizar recursos externos adicionales que, permitieran acelerar el ritmo de inversión y asegurar su eficiencia económica. Así, dichos organismos dedicaron importantes sumas de dinero para realizar una capacitación masiva en preparación y evaluación de proyectos en la Región. Esto llevó aparejado un explosivo surgimiento de firmas privadas y consultoras en preparación de proyectos.

Uno de los aspectos que más preocupó, a lo largo de ese esfuerzo, fue que metodológicamente se consideraran las políticas económicas como datos. Por ello, también los organismos internacionales de financiamiento cumplieron un papel importante en el impulso de investigaciones tendientes a lograr un mayor desarrollo conceptual-metodológico capaz de superar las limitaciones de ese enfoque microeconómico del desarrollo; esta línea de trabajo llevó a un mayor refinamiento en la teoría del cálculo de los precios-sombra, buscando una mayor consideración del papel que juegan las políticas más globales.

Otro aspecto que se hizo evidente a finales de la década de los años 70 y con mayor fuerza a comienzos de los años 80, fue que los proyectos no se convirtieran en instrumentos efectivos para acelerar el ritmo de inversión. Al alto costo de un largo proceso de preparación y evaluación de proyectos, siguieron las dificultades para su puesta en marcha, una vez aprobado su financiamiento; pero la situación se ha hecho aún más crítica porque, además, se viene dando una exagerada lentitud en la utilización de los fondos desembolsados. Esto llevó a que se desarrollara el campo de la administración o manejo de proyectos. Por eso, en este campo, también se hizo un esfuerzo importante: primero de tipo conceptual-metodológico; y, paralelo a ello, de capacitación, aunque ésta no alcanzó la magnitud del esfuerzo de capacitación en preparación y evaluación de proyectos. A un nivel operativo aparecieron las "unidades ejecutoras de proyectos" como una de las condiciones previas de los préstamos.

La última parte de la década de los años 70 se vio afectada por diversos fenómenos de orden internacional, principalmente el alza de los precios del petróleo, el aumento notable en la oferta internacional de recursos financieros, la aceleración de la inflación mundial y la posterior subida en las tasas de interés. En este contexto, los esquemas neoliberales tomaron vigencia preponderante y se notó un resurgimiento del tema de análisis de políticas. Nuevamente el financiamiento externo jugó un papel central en el desarrollo del tema; en el nivel operativo se financió la creación de las "unidades de análisis de políticas", las cuales se ubicaron muy cerca de los

Ministros y Viceministros de Agricultura, apoyándolos en su operación con recursos y asesores externos a la Región.

En la década de los años 80, con la agudización del problema de la deuda externa, se replanteó el tema de la velocidad en la transferencia de los recursos externos a la Región; además se revisó el papel que cumplen las políticas económicas que adoptan los gobiernos. Esto llevó a impulsar propuestas como los "programas de inversión", dejando de considerar a los proyectos como unidades aisladas, y más recientemente se dio impulso a los "programas de ajuste estructural". En estos últimos, se ha buscado atender las deficiencias planteadas, poniendo como condición para el desembolso de sumas superiores a las que se consideraban en el caso de los proyectos, la adopción de determinadas políticas económicas y la realización de determinadas reformas institucionales que las apoyen. Sin embargo, aun cuando se consideran determinados montos globales para inversión, la especificidad de su utilización no ha sido objeto de la preocupación que requiere, ni tampoco lo ha sido un determinado avance en la ejecución física o financiera, como es en el caso de los proyectos de inversión; el esfuerzo de seguimiento más bien se ha centrado en los condicionamientos mencionados.

En resumen, la evolución diferenciada que han tenido en la Región los temas tratados, ha llevado a que la estrategia plantee la diferenciación de su tratamiento en tres aspectos: políticas, programas de inversión y proyectos.

El tema que tendrá prioridad en esta estrategia es el de las políticas. Para su desarrollo se considerarán los aspectos de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en la definición, implementación y ajuste de la política agropecuaria en sus diferentes niveles: la política global sectorial, las políticas específicas y las medidas de política. Además se considerarán los vínculos de la política agropecuaria con tres aspectos que si bien se consideran extrasectoriales, cada vez se aprecia más que condicionan la efectividad de la tarea de conducción, si se pretende que la agricultura llegue a desempeñar un nuevo papel como dinamizador de la economía. Ellos son: la política macroeconómica, las relaciones intersectoriales y los procesos de desarrollo regional.

El tema de la programación de la inversión es quizás el menos desarrollado de los tres en la referida estrategia. Dicho tema tiene asignado el segundo orden de prioridad en cuanto a la dotación de recursos y esfuerzos. Se le considera como el vínculo entre el tema de políticas y el de proyectos, para asegurar que los últimos sean verdaderos instrumentos que implementen las políticas y no se consideren como fines en sí mismos. Para el desarrollo de este tema se considerarán los aspectos de: identificación de oportunidades de inversión, análisis económico y social de las implicaciones de esas oportunidades, priorización de inversiones y promoción de inversiones.

El tema de proyectos es el más desarrollado de los tres. Sin embargo, por ese tratamiento aislado que se dio al tema, su desarrollo conceptual-metodológico requiere una revisión en el contexto de los otros dos temas, buscando su articulación en función de la efectividad de la tarea de conducción. Para su desarrollo se diferenciará: identificación de proyectos,

preparación y evaluación de proyectos, negociación de proyectos y manejo de proyectos. Los aspectos de identificación y manejo de proyectos tendrán una mayor atención en términos de recursos y esfuerzos. Esto se sustenta en su menor desarrollo relativo y en su importancia fundamental para la articulación del tema proyectos con los temas de políticas y programación de la inversión; ello en función de la reactivación y desarrollo de la agricultura frente a la crisis de la Región.

4.3 La Estrategia con Relación a los Eventos de Capacitación y Difusión de Experiencias

En el capítulo II se discutieron los problemas que se presentan en muchos países como resultado de la baja participación, en las decisiones sobre políticas económicas, de representantes de los organismos públicos agropecuarios. Asimismo, se hace referencia a la poca conciencia en ellos del impacto que dichas políticas tienen sobre el sector. Otro aspecto importante en el interior del sector es el referido a la disociación entre la formulación de la política sectorial y su ejecución, así como la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional.

Con esta base, la estrategia plantea que los eventos de capacitación y difusión deberán tener un alcance tal que permitan reforzar la capacidad directiva y de análisis y asesoramiento para llegar a:

- i. que los funcionarios y líderes del sector participen en la definición y adopción de medidas que afectan al sector, a través de la presentación de proposiciones congruentes con los objetivos de desarrollo global y sectorial pertinentes y con la capacidad del sector para ejecutarlas; y
- ii. sensibilizar a los funcionarios responsables de la política macroeconómica y de sectores afines sobre las implicaciones que la adopción de ciertas políticas tienen sobre el desarrollo del sector; para ello, es necesario el mejoramiento de la capacidad de funcionarios y líderes del sector público agropecuario con el fin de generar y entregar información oportuna y apropiada a dicho propósito.

Si bien es cierto que, en el mismo inicio del Programa, los eventos de capacitación y difusión pueden parecer acciones aisladas, su programación, diseño, realización y posterior seguimiento y evaluación, se plantearán como acciones que contribuyen al desarrollo de los mecanismos nacionales y regional.

Los eventos de capacitación, conforme avance la ejecución del Programa, deberán pasar a constituirse en componentes de ambos tipos de mecanismos.

Los elementos básicos que se deben considerar en el diseño de estos eventos son los siguientes: i) clientela, sus niveles y tipos de evento; ii) temas que deben cubrir; y iii) método de capacitación.

1. Clientela, sus niveles y tipos de eventos

De acuerdo con los objetivos expresados, deberá considerarse el primer nivel que conciba seminarios para autoridades de alto nivel. Los seminarios estarán dirigidos a mejorar la capacidad directiva y, en ese contexto, a estimular la creatividad para la toma de decisiones efectivas. Para ello se buscará la ampliación de conocimientos, vía intercambio de experiencias. Estos eventos deberán orientarse a Ministros y Viceministros, así como a asesores y otras autoridades con rango ministerial, no sólo del sector agropecuario sino también de otros sectores cuyas decisiones afectan el desarrollo de la agricultura.

En este caso deberán organizarse reuniones cortas, de 1 a 3 días, para identificar y analizar efectos que en los sectores agropecuarios estén produciendo las medidas que los gobiernos hayan adoptado. La posibilidad de discutir otros posibles resultados, asociados con medidas alternativas que hubieran podido adoptarse, facilitará la comprensión del mensaje que se quiere transmitir. Por tratarse de autoridades de alto nivel, estos eventos deberían tener, de preferencia, carácter internacional: esto facilitaría la presentación de casos reales y disminuiría el riesgo de comprometer políticamente a los participantes.

Un segundo nivel podrá involucrar a dirigentes del sector agropecuario y de otros sectores afines a la agricultura en el ámbito nacional: directores generales y regionales de servicios técnicos ministeriales, de organismos autónomos y empresas públicas, directivos de entidades ejecutoras o coordinadoras de programas y proyectos, directores de planificación del sector y de las entidades mencionadas. Incluirá adicionalmente líderes de organizaciones privadas del sector. En este nivel se cubriría principalmente el análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste de políticas; la planificación de la inversión pública y de los servicios de apoyo a la producción y al intercambio, y los estudios sectoriales y de coyuntura, los cuales constituyen elementos centrales para la labor de dirección y asesoramiento a cargo de este nivel.

Finalmente, el tercer nivel consideraría al personal técnico ubicado en el ámbito regional y local, compuesto por los coordinadores y responsables de las actividades, programas y proyectos que constituyen las herramientas e instrumentos que concretan la ejecución de la política sectorial. Estos profesionales representan un tercer eslabón que debe ser atendido con las acciones de capacitación que se emprendan. Incluye también a representantes de productores o de sus agrupaciones en el ámbito indicado. Cada grupo requerirá, en general, de programas adecuados a la realidad que enfrenta. Sin embargo, en todos los casos, el propósito básico debe ser el mejoramiento en la eficiencia de su operación y en la capacidad de proveer a los niveles superiores la

información apropiada, ya sea para la corrección o la reafirmación de la dirección seguida.

ii. Temas para los eventos

Los temas a tratar en dichos eventos dependerán de las necesidades específicas de los países, de las entidades y de los participantes, de acuerdo con los niveles antes enunciados. Puede indicarse sin embargo que dentro de las tres áreas propuestas (i.e., políticas, inversiones públicas y proyectos públicos y privados) deberá darse atención preferencial a los siguientes temas generales:

- análisis y evaluación de políticas macroeconómicas y sectoriales, con particular referencia a su coherencia, efectos y la creación de escenarios para simular posibles resultados alternativos en el desarrollo de la agricultura;
- análisis y evaluación de las características y dinámica de las relaciones intersectoriales y de su papel en el desarrollo de la agricultura y en la contribución de ésta al desarrollo global.
- análisis de coyuntura y su relación con la visión de las perspectivas sectoriales en el mediano y largo plazo;
- elaboración de estudios sectoriales, en el nivel de subsectores seleccionados, y énfasis en los efectos de medidas específicas sobre posibles ventajas comparativas en aquéllos;
- conducción -definición, implementación y ajuste concertado de políticas- del desarrollo agropecuario y rural en diferentes ámbitos, incluyendo: la caracterización e interpretación de la problemática; la interpretación e inducción de decisiones en ámbitos superiores o de cobertura más amplia; la definición y adecuación de resultados y estrategias; y la programación, activación y adecuación continua de acciones;
- técnicas de trabajo grupal para la tarea de conducción, incluyendo: análisis interdisciplinario e integración de esfuerzos para la identificación de problemas; definición de escenarios; definición de objetivos de diferente nivel jerárquico y articulación entre ellos; y diseño de estrategias;
- planificación de inversiones públicas, incluyendo: identificación de oportunidades; análisis económico y social de las mismas; definición de criterios para la asignación de recursos; y generación de indicadores para dar seguimiento y evaluar el desempeño institucional y del sector;
- preinversión agropecuaria, incluyendo: la identificación, diseño, preparación y análisis ex-ante de programas y proyectos;

- metodologías de preparación de proyectos del sector privado que son sometidos a consideración del sistema bancario nacional y de fomento agropecuario de los países.
- manejo de programas y proyectos de inversión; y
- diseño e implantación de mecanismos de coordinación interinstitucional para incrementar la efectividad de la conducción en el sector agropecuario.

iii. Método de capacitación

Un avance importante, en tal sentido, está recogido en la experiencia del IICA que se reporta en la Sección 1.3 de este documento.

Esa experiencia será analizada, con el propósito de complementarla en función de los tipos de eventos y clientela, con el fin de que la capacitación no sea una simple acumulación de conocimientos sino que propicie lo que se denomina "aprendizaje significativo".

4.4 La Estrategia con Relación a los Materiales de Capacitación

La estrategia para contar con materiales de capacitación empieza por reconocer que existen diversas instituciones que realizan investigaciones y estudios en la Región, así como acciones de capacitación. Por ello, se deberá iniciar con la definición de las necesidades de materiales y luego se procederá a recolectar lo existente. Aquí también se considerará la experiencia del IICA, en especial la presentada en las Secciones 1.3 y 1.4.

Las necesidades de materiales se plantearán fundamentalmente en términos de los temas seleccionados para cubrir las tres áreas del Programa (i.e., políticas, inversión pública y proyectos públicos y privados). Además, se considerarán los aspectos relacionados con los métodos de capacitación. Esto último es importante, tanto para su aplicación en los eventos directos de capacitación como para los eventos de capacitación de capacitadores. En este sentido, es importante la experiencia acumulada por el IICA con el modelo de enseñanza-aprendizaje, que se mencionó en la Sección 1.3.

Luego de analizado el material disponible, se procederá a su sistematización y la adecuación al método que se defina para su aplicación, bajo la modalidad de aprender y transferir-haciendo; en la misma Sección 1.3 se hace referencia a la experiencia del IICA en dicha modalidad.

Además, para las necesidades no cubiertas y como complemento a lo anterior, se deberá realizar una tarea de generación de nuevo material de capacitación. En un inicio este material se referirá a ejercicios para apoyar los diferentes temas que se cubran en los cursos.

Posteriormente, el trabajo se deberá ampliar para considerar la documentación de experiencias concretas en diferentes países; y luego, de

acuerdo con el avance que se vaya logrando, el trabajo de generación de materiales deberá ampliarse a la documentación de experiencias concretas de diferentes países, en apoyo al contenido de los diversos tipos de eventos que se programen. De esta forma se irá cosificando la generación de material apropiado a las necesidades de los países.

Además, al igual que con los eventos de capacitación, conforme se avane en el desarrollo del respectivo mecanismo nacional y del mecanismo regional, la generación de nuevo material y la adecuación del existente, se incorporará como un componente de ambos.

4.5 La Estrategia con Relación a los Mecanismos Nacionales de Capacitación

Los mecanismos nacionales son conjuntos articulados de actividades y tareas concertadas, que facilitan la concurrencia adecuada y oportuna de instituciones y grupos con capacidad efectiva y potencial para su realización y, de esta forma, hacen viable la obtención de los resultados requeridos sin la necesidad de crear nuevos organismos u órganos, ni de alterar significativamente los existentes.

Para ello debemos definir tres elementos clave que constituyen el mecanismo, los cuales están estrechamente interrelacionados: normas, procedimientos e instrumentos.

Las normas definen las actividades, su contenido en términos de tareas y los actores responsables de su realización, así como otros actores que deben participar en ella.

Los procedimientos definen el cómo y cuándo interactúan los actores para realizar las actividades y tareas identificadas como necesarias; asimismo, identifican las técnicas que deberían emplearse para su cumplimiento.

Los instrumentos son los que permiten ordenar y presentar los resultados del desarrollo de las actividades. Generalmente los instrumentos incluyen un conjunto de formularios y de instructivos que se deben seguir para su aplicación.

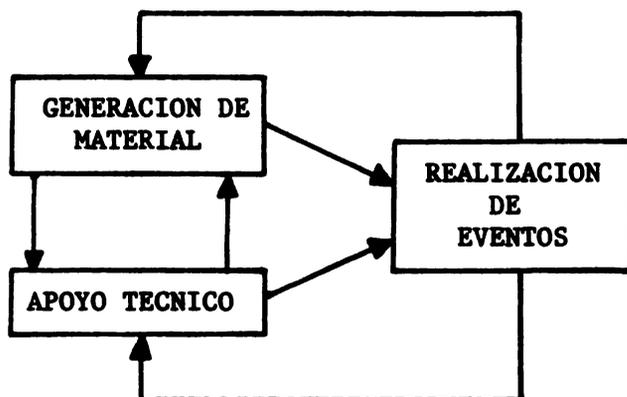
El desarrollo de los mecanismos nacionales pretende asegurar una continuidad en la acción, y darle una mayor proyección que la tradicional en eventos de capacitación.

El establecimiento de los mecanismos nacionales se plantea con el propósito de desarrollar una capacidad autosostenida y permanente en los países, para la capacitación. Se consideran tres tipos básicos de actividades que están íntimamente relacionadas:

- i. generación de material;
- ii. realización de eventos; y
- iii. apoyo técnico.

Estos tres tipos de actividades deben definirse en función de la realización de eventos de capacitación y guardar una estrecha relación entre ellos, como se indica en la Figura 2.

FIGURA 2-INTERACCION ENTRE LOS COMPONENTES



El desarrollo de estos mecanismos diferencia tres etapas. La primera etapa es de diseño, prueba y puesta en marcha del mecanismo, la segunda, de operación del mecanismo, concentrándose en su proyección al interior del país, y la tercera, de consolidación de su operación, ampliando a su proyección multinacional a otros países con características similares.

En el desarrollo de las tres etapas hay una estrecha relación con el mecanismo regional. El contenido de esta relación irá variando su énfasis, conforme se avance en el cumplimiento de las etapas del desarrollo del mecanismo nacional.

Una vez seleccionados los países donde se desarrollarían los mecanismos nacionales, el primer paso podría ser la organización de un seminario-taller de inducción sobre el Programa de Capacitación. Los participantes deberían ser las instituciones que podrían estar involucradas en la operación del mecanismo; ellas deberían ser tanto instituciones demandantes de capacitación como oferentes.

Ese seminario-taller se debería plantear como un vehículo para caracterizar las necesidades y posibilidades de capacitación, sean actuales o futuras. A partir de escenarios alternativos que se diseñen se podrían definir programas alternativos de acción, los que deberían considerar los tres tipos básicos de actividades.

El análisis de los resultados del seminario-taller de inducción permitiría definir la institución que tomaría el liderazgo, en la etapa de diseño del mecanismo. Podría ser un órgano del Gobierno Central, o una institución de enseñanza, o ambas, con un programa de acción que defina tareas y responsabilidades.

Con el propósito de que el diseño tenga viabilidad, se debería plantear en términos de la realización de tareas concretas alrededor de un evento de capacitación o de un programa de eventos que podría incorporar gradualmente en función de su realización, elementos de los otros dos tipos de actividades.

A partir de esta experiencia en el país, se construirían las condiciones de viabilidad del Programa, ya que ello permitiría una mayor precisión en cuanto a la real potencialidad de las instituciones; y con esa base se podrían ir tomando medidas para su real utilización, así como para darle una mayor concreción a los apoyos que se requieran para ir disponiendo el mecanismo.

Para la segunda y tercera etapas del desarrollo del mecanismo -su operación, consolidación y proyección multinacional- se requeriría montar, en cada caso, un proyecto específico para financiamiento externo, así como comprometer el correspondiente aporte nacional.

4.6 La Estrategia con Relación al Mecanismo Regional

El desarrollo del mecanismo regional pretende, por un lado, asegurar la convergencia de esfuerzos para el desarrollo de los mecanismos nacionales, así como permitir la proyección hemisférica de los beneficios del Programa, con el fin de que ellos no se circunscriban a unos cuantos países.

Por otro lado, el desarrollo del mecanismo regional busca también fortalecer los vínculos latinoamericanos, para que se dé un real intercambio de experiencias entre directivos y técnicos responsables de la definición, implementación y ajuste de políticas en los países, así como entre los investigadores de la problemática agropecuaria. Ello con el propósito de unificar criterios sobre el nuevo papel que debe jugar la agricultura como dinamizador de la economía de la Región y de las vías para su concreción.

El mecanismo regional deberá tener la flexibilidad necesaria para variar su contenido sustantivo, en función del desarrollo que se vaya logrando con los mecanismos nacionales. Para ello, se prevé un avance paulatino, pudiendo visualizarse tres etapas.

En una primera etapa, el mecanismo regional se plantea para impulsar la puesta en marcha del Programa, por medio de acciones iniciales, que al mismo tiempo que permiten mostrar avances en términos de resultados concretos, aseguren la construcción de las condiciones para el desarrollo futuro.

Se espera que la primera etapa considere la difusión del Programa, la selección de países e instituciones, la realización de eventos regionales y nacionales.

La segunda etapa del desarrollo del mecanismo regional busca orientar y apoyar el diseño e implantación de los mecanismos nacionales.

La tercera etapa busca apoyar la articulación de los mecanismos nacionales en operación; y continuar, aunque en menor escala, apoyando su consolidación y proyección a otros países.

La operación del mecanismo regional considera la realización de cuatro tipos de actividades: i) generación de material de capacitación y difusión, ii) realización de eventos multinacionales de capacitación, iii) realización de eventos multinacionales de intercambio, y iv) apoyo al desarrollo de los mecanismos nacionales.

i. Generación de material de capacitación y difusión

Aquí se consideran aquellos trabajos que generan material de capacitación en las tres áreas del Programa, tanto documentos conceptual-metodológicos como de documentación de experiencias.

Además, se considera la generación de material para formar capacitadores y para intercambiar experiencias entre investigadores en diferentes temas.

ii. Realización de eventos multinacionales de capacitación

Se refiere tanto a capacitación directa en diversos temas relacionados con las tres áreas del Programa, como a capacitación de capacitadores y de responsables de impulsar o coordinar la operación de los mecanismos nacionales.

iii. Realización de eventos multinacionales de intercambio y difusión de experiencias.

Considera eventos que reúne a investigadores de reconocido prestigio en los diversos temas de las tres áreas, con el objeto de intercambiar experiencias, así como orientar el trabajo del mecanismo regional y de los mecanismos nacionales.

Además se consideran seminarios que reúnan a directivos de alto nivel, responsables de la toma de decisión en cuanto a políticas agropecuarias de otros sectores y política macroeconómica para intercambiar y difundir experiencias, referentes a la definición,

implementación y ajuste de políticas de reactivación y desarrollo de la agricultura.

iv. Apoyo al desarrollo de los mecanismos nacionales

Incluye el apoyo directo para inducir interés en el desarrollo de un mecanismo nacional, el diseño, prueba e implantación del mecanismo nacional y los diferentes aspectos que demande su operación.

4.7 El papel del IICA en el diseño e implementación del Programa

Como se indicó en el Capítulo I, el IICA cuenta con una amplia experiencia en los temas centrales -políticas, inversión pública y proyectos públicos y privados- del Programa que se desean desarrollar. En aquel capítulo se pudo apreciar que, si bien es cierto que es bastante lo que se ha hecho e inclusive en algunos casos con planteamientos novedosos, el trabajo de sistematización, articulación y nivelación de experiencias es todavía grande. Lo importante es que la experiencia ha venido evolucionando, de acuerdo con los cambios que han alterado la realidad de América Latina y el Caribe; y por lo tanto hay desarrollos apropiados a las necesidades de los países, pero que requieren mayor difusión. La experiencia también es rica en la identificación de aspectos complementarios, que no se han tratado en la forma debida.

Tal como se adelantó en el Capítulo I, con el nuevo Plan de Mediano Plazo 1987-1991, el IICA está reforzando su estructura institucional y su orientación temática; así los temas centrales, aquí considerados, son a su vez temas prioritarios para los próximos cinco años del Instituto. Además queda claro que para desarrollarlos en la medida de las necesidades de los países, se requiere del apoyo de los organismos financieros internacionales.

El apoyo que el IICA debe conseguir, lo ayudará a desempeñar un papel adecuado en el logro de cada uno de los cuatro tipos de resultados identificados.

Con relación a los eventos de capacitación, el IICA cumpliría un papel variado, el cual se puede caracterizar por:

- i. organizar y realizar eventos propios, para lo cual se deberá revisar, sistematizar y complementar en los términos planteados en las Secciones 1.3, 1.4 y 1.5 la vasta experiencia del propio IICA, especialmente la del CEPI y PROPLAN;
- ii. compartir la organización y realización de eventos con otras instituciones o simplemente apoyar a algunas instituciones sólo en algunos aspectos de la realización de eventos; y
- iii. difundir eventos de otras instituciones que podrían ser aprovechados por los países.

Con relación a los materiales de capacitación, el IICA también cumpliría un papel variado, que correspondería a:

1. la preparación de materiales a partir de trabajos específicos de investigación o de documentación de experiencias propias;
- ii. la sistematización y adaptación de material preparado previamente por el IICA, especialmente por el CEPI y PROPLAN; y los otros proyectos del Programa, en el nivel hemisférico y en cada uno de los países.
- iii. la sistematización y adopción de material preparado por otras instituciones, incluyendo los organismos financieros internacionales, otros organismos internacionales de cooperación técnica y centros nacionales de investigación y enseñanza.

Con relación a los mecanismos nacionales de capacitación, el papel del IICA variaría según el país o el avance que se vaya logrando. La acción del IICA sería de apoyo a las instituciones nacionales que se seleccionen en cada caso, para realizar el diseño e implantación del mecanismo.

Con relación al mecanismo regional, el papel del IICA también variaría en el tiempo, en función del avance que se logre en el desarrollo de los mecanismos nacionales. Aquí la acción se dirigiría al diseño, implantación y operación del mecanismo. El contenido que tendría la operación del mecanismo sería el que varíe con el tiempo.

Además, en apoyo a lo anterior, el Instituto está dispuesto a retomar un campo que ocupó un lugar bastante importante desde hace mucho tiempo en sus actividades, como es el de metodología de capacitación. Para ello cuenta con los resultados más recientes, que se describen en la Sección 1.3, sobre un método de capacitación apropiado a la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural, el cual está basado en un modelo de enseñanza-aprendizaje, que incorpora el principio de aprender y transferir haciendo.

Con el propósito de apoyar las acciones del IICA dentro de esta estrategia de capacitación, serán los propios programas y el CEPI los que asuman la responsabilidad de las diversas actividades propuestas. Sin embargo, para hacer más efectiva su acción, serán asistidos por las unidades operativas que, en la institución, cumplen funciones específicas de apoyo a la preparación de materiales educativos y a la organización de eventos.

A N E X O A

RESUMEN DE ORGANIZACION Y LOS PROGRAMAS DEL IICA. PLAN DE MEDIANO PLAZO 1987-1991

a. Unidades de Cooperación Técnica

Las Direcciones de los Programas, las Oficinas Nacionales y las Unidades de Apoyo Técnico son las unidades operativas a través de las cuales el IICA presta los servicios de cooperación técnica a los países miembros.

- i. Las Direcciones de Programa son las principales unidades técnicas del Instituto. Sus responsabilidades son: desarrollar conceptos y metodologías de trabajo en las áreas de concentración de los programas, buscar y obtener recursos externos para apoyar proyectos específicos, y establecer los mecanismos que permiten capitalizar las experiencias resultantes de la ejecución de las acciones desarrolladas, dentro del marco programático, capacitando a todos los técnicos asignados a los respectivos Programas.
- ii. Las Oficinas Nacionales en los países son las unidades a través de las cuales el Instituto mantiene relaciones permanentes con las autoridades gubernamentales y constituyen la base institucional y administrativa para la ejecución de las actividades del IICA. Para esto, las Oficinas identifican e interpretan las necesidades del país en los ámbitos de competencia del IICA y proponen actividades tendientes a satisfacerlas. Realizan diagnósticos actualizados permanentes sobre los problemas inherentes al desarrollo agrícola y el bienestar rural, en contacto estrecho con las autoridades nacionales involucradas para identificar las áreas de problemas prioritarios en el país, en las cuales el IICA tenga capacidad para cooperar.
- iii. Las Unidades de Apoyo Técnico tienen la función de desarrollar la capacidad y generar los servicios específicos que permitan reforzar y complementar la acción de las Direcciones de Programa y de Área y de las Oficinas Nacionales, a las cuales se encuentran debidamente articuladas. Las unidades de apoyo técnico son: el Centro de Proyectos de Inversión (CEPI), el Centro Interamericano de Información y Documentación Agrícola (CIDIA), el Servicio Editorial y el Servicio de Informática. El CEPI tiene como finalidad cooperar con los países miembros y con las unidades de la institución, como órgano de apoyo y de servicio directo en la preparación de proyectos agrícolas y en la capacitación del personal de la institución y de los países, en el área de preparación de proyectos de inversión en la agricultura.

b. Los Programas del IICA

Los programas constituyen el principal instrumento para proceder a ejecutar la política de concentración de esfuerzos y liderazgo técnico. Representan, además, el marco natural para delimitar la competencia del Instituto y concertar las acciones en el nivel regional y de país. Dentro de esta concepción general, los Programas rigen sus acciones de acuerdo con los siguientes principios generales: a) concentración de esfuerzos, b) liderazgo técnico, c) acción innovadora, y d) integración de actividades. Los Programas del IICA son los siguientes:

- i. Programa I: Análisis y Planificación de la Política Agraria. Considerando que en las actuales condiciones económicas internacionales la producción agropecuaria es uno de los elementos centrales para regenerar y sustentar la posibilidad del crecimiento económico y que la agricultura es un elemento dinamizador de la economía, son de vital importancia las políticas agrarias y, por tanto, la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo papel que el sector puede desempeñar. El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria recoge estos elementos para apoyar a los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario, el mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición e implementación de la política agraria y el fortalecimiento responsable de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.
- ii. Programa II: Generación y Transferencia de Tecnología. Está orientado a promover y apoyar las acciones de los países miembros, tendientes a mejorar el diseño de sus políticas tecnológicas, fortalecer la organización y administración de sus sistemas de generación y transferencia de tecnología y facilitar su transferencia internacional. Se persigue un mejor aprovechamiento de todos los recursos disponibles y una mejor y más efectiva contribución para solucionar los problemas tecnológicos de la producción agropecuaria, dentro de un marco de igualdad en la distribución de los beneficios y conservación de los recursos naturales, ampliando su esfuerzo en el apoyo a los países para el diseño de la política tecnológica; organización y manejo de los sistemas e instituciones nacionales de generación y transferencia de tecnología; desarrollo y/o fortalecimiento de los programas de formación de recursos humanos; cooperación recíproca y coordinación internacional de la investigación y la transferencia de tecnología; y preparación y ejecución de proyectos de inversión en la agricultura.
- iii. Programa III. Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Tiene el propósito de apoyar a los Estados Miembros en la definición de políticas y programas de desarrollo rural y en el fortalecimiento de las instituciones responsables en la ejecución de las acciones que de ellos se derivan. En este sentido, se

orientan los esfuerzos para: Identificar la problemática de la población rural pobre y diseñar y ejecutar políticas orientadas a superar la pobreza rural; mejorar el desempeño de los sistemas institucionales vinculados con el desarrollo rural y lograr la entrega integrada de servicios a la población; fortalecer la capacidad para la preparación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural; realizar acciones para promover y fortalecer organizaciones de productores y mejorar la gestión empresarial.

- iv. Programa IV. Comercialización y Agroindustria. Tiene el propósito principal de apoyar a los países en sus esfuerzos por diseñar y poner en práctica políticas y programas para incrementar la eficiencia de sus procesos de comercialización y lograr una participación más efectiva en el comercio internacional bilateral y multilateral de productos agropecuarios a nivel regional y mundial, lo cual se consigue a través de acciones dirigidas a mejorar el diseño de canales y sistemas de información, incrementar las inversiones en el campo de la agroindustria rural y promover la agroexportación no tradicional.
- v. Programa V. Salud Animal y Sanidad Vegetal. Se orienta a cooperar con los países en el fortalecimiento de las instituciones nacionales específicas de este campo, con el propósito de aumentar su capacidad y efectividad para reducir las pérdidas económicas causadas por las enfermedades y plagas en la producción y comercialización agropecuaria; prevenir el ingreso de enfermedades y plagas exóticas, y controlar o reducir el riesgo de expansión de las ya existentes en los países; concentrar su esfuerzo en apoyar a los países para el fortalecimiento de las estructuras institucionales para la salud animal y sanidad vegetal; evaluar las pérdidas económicas resultantes de las principales enfermedades y plagas; asesorar a los países para superar los problemas resultantes de las restricciones sanitarias, establecidas en el comercio internacional; y fortalecer los sistemas de defensa sanitaria y de emergencias.



ANEXO B

LISTA DE INSTITUCIONES Y PERSONAS CONSULTADAS

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
BARBADOS	-Caribbean Development Bank (CDB)	
	.Project Administration Training Unit (PATU)	-P. Desmond Brunton, Manager
	-IICA	-Gonzalo Estefanell, Regional Project Specialist
	-Project Administration Training (UNDP)	-Mr. Toro, Deputy Resident Representative
BRASIL	-Secretaría Nacional de Planeamiento Agrícola (SUPLAN)	-Dr. José Antonio Coimbra Secretario de la SUPLAN
	-Departamento de Estudios y Planificación	-Dr. Flavio Dias Avila, Jefe del Departamento -Dr. Luis Carlos Panunzio, Jefe Asesoría de Cooperación Internacional -ACI-EMBRAPA-
	-Empresa Brasileira De Assistencia Técnica y Extensao Rural (EMBRATER)	-Dr. Carlos Scholtfeldt, Jefe Dpto. Recursos Humanos y Jefe Cooperación Internacional
	-Secretaría de Planeamiento (SEPLAN/PR)	-Dr. Vander Gontijo, División Estudios Especiales
	-Centro Nacional de Desemvolvimiento (CENDEC)	-Dr. Joao Vicente
	-Instituto de Pesquisa Económicas Aplicadas (IPEA)	-Dr. Guilherme Delgado, Coordinador Sector Agrícola
	-Universidad de Sao Paolo	-Dr. José Juliano de Carvalho Filho, Director
	.Fundación Instituto de Investigación Económica	-Dr. Fernando Homem de

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Escuela Panamericana de Administración Pública	-Dr. José Emilio Araujo, Coordinador -Dr. Arthur Guimaraes, Director
	-Centro Interamericano de Comercialización (CICOM)	-Dr. Juan Luis Colaiacoyo Director Internacional
	-Instituto Brasileiro de Economía	-Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida
COLOMBIA	-Ministerio de Agricultura y Gandería	
	.Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario	-Claudia González de Lecanos, Jefe de OP -Marta Olga Callón, Jefe Unidad de Coordinación Institucional y Financiera
	-Departamento Nacional de Planeación	-Juan José Perfetti, Jefe Unidad de Estudios Agrarios -Francisco Azuero, Jefe Unidad de Inversiones Públicas -Marco F. Reyes, Jefe División de Estudios Agrícolas
	-Sociedad de Agricultores de Colombia	-Ivarth Palacios, Jefe Dpto. de Estudios Agroeconómicos
	-Corporación de Estudios Ganaderos y Agrícolas	-Absalón Machado, Jefe de Investigaciones Socioeconómicas -Alvaro Balcázar, Investigador
	-Fondo Financiero Agropecuario	-Juan José Salazar, Director
	-AGROREDITO	-Jorge Jarazona, Director
	-Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero	-Pedro Alberto Dorado, Subgerente General y Financiero
	-Instituto Colombiano de Hidrología, Metereología y Adecuación de Tierras	-Jaime Padilla, Jefe Oficina

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Banco de la República	-Clara Villamiza, Jefe Dpto. Investigaciones Económicas -Hernando Gómez, Técnico Dpto. Investig. Económicas
	-Junta Monetaria	-Eduardo Montenegro, Asesor
	-Fondo DRI	-Fabio Velázquez, Director Area de Producción -Santiago Rojas, Director Area Técnica
	-COFIAGRO	-Horacio Lince, Gerente
	-FEDESARROLLO	-Alicia de Rojas, Secretaria Ejecutiva -Darío Fajardo, Investigador
	-FONADE	-Cecilia de Forero Jefe División Financiera
	-Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria	-Eduardo Ramos, Director Nacional -Nizar Vergara, Ismael Peña, y Aníbal Alvarez, Técnico
	-IICA	-Mariano Olazábal, Representante de la Oficina en Colombia, Encargado
COSTA RICA	-Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables (SEPSA)	-Ing. Román Solera, Director Ejecutivo
	-Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)	-Dr. José Luis Parisí, Jefe Dpto Estudios de Post-grado
	-Dirección de Planificación del MAG	-Ing. Ezequiel García, Director

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	-Lic. José Antonio Calvo, Director Planificación Sectorial -Lic. Francisco Salas, Sectorialista Agrícola -Lic. Alvaro Rojas -Lic. Leticia Durán, Dirección de Política Económica Social
	-Universidad Nacional Autónoma	-Mtro. José Rosales, Director Dpto. de Economía
	-Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)	-Lic. Dora Ceballos, Coordinadora Académica
	-Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)	-Ing. Rafael Rosario, Especialista Sectorial
GUATEMALA	-Secretaría General de Planificación	-Lic. Alma Gladys de Cardona, Directora Cooperac. Técnica -Lic. Carlos Ruíz, Director de Planificación Sectorial
	-Universidad de San Carlos	-Ing. César Castañeda, Decano Facultad de Agronomía
	-Unidad Sectorial de Planificación Agrícola (USPADA)	-Ing. Fernando Vargas, Director
	-Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	-Dr. Luis Ferreira Da Silva, Especialista Sectorial -Dr. Orro Samayoa, Consultor
	-Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	-Lic. Gustavo Leal, Gerente General
JAMAICA	-Ministry of Public Service's Administrative Staff College (ASC)	-George Briggs, Director/ Principal -Mr. Budhan and Mrs. Pat Williams
	-Ministry of Agriculture and	-Errol Lewin, Director,

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	Planning Institute (PIOJ)	Agricultural & Regional Planning
	-National Commercial Bank (NCB)	-Daniel Menzies, Managing Director
	-Jamaica National Investment Promotion Limited (JNIP)	-Norman Prendergast, Director Agric. Division
	-Jamaica Agricultural Investment Foundation (JADF)	-Dr. Keith L. Roache, Managing Director
	-Planning and Policy Review Division of the Ministry of Agriculture	-Marie Strachan, Director
	-AGRO-21	-Cecil Taffe, Agricultural Policy Analysis Specialist
	-Agency for International Development (AID)	-Leland Voth, RDO, and Timothy J. O'Hara, Agric. Economist
MEXICO	-Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)	
	.Dirección General de Asuntos Internacionales	-Lic. Guadalupe Belloc, Subdirect. Asuntos Regionales -Lic. Carlos Vidali, Director General Asuntos Internacionales -Lic. Víctor del Angel, Subdirector General de Asuntos Internacionales -Lic. Rosamaría Villarello R., Coordinadora Proyectos Internacionales -Lic. Cuitzema Corona, Director de Crédito Externo
	.Subsecretaría de Planificación	-Lic. Armando Ortega, Director General de Políticas y Evaluación

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Secretaría de Hacienda y Crédito Público	-Dr. José Silos, Director General de Crédito Agropecuario y Pesquero
	-Universidad Nacional Autónoma de México	-Mtro. Sergio de la Peña T., Jefe División de Estudios de Post-grado de la Facultad de Economía
PANAMA	-Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)	-Sr. Guillermo Camarena, Director Nacional de Planificación Sectorial
		-Sr. Gustavo González, Asesor del Ministro
	-Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE)	-Dr. Juan Luis Moreno, Asesor
	-Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)	-Frank Conklin, Economista
	.Proyecto AID/PRAGMA	-Dr. Xavier Comas, Director a.i. -Srta. Arnalda Lamberty-Fernández, Administradora de Cursos
	-Banco Interamericano de Desarrollo	-Sr. Ronald Compers, Subrepresentante BID en Panamá
PERU	-Instituto Nacional de Planificación	
	.Programa de Desarrollo Micro-regional	-Ing. Henri Borit, Jefe del Programa
	-Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA)	-Ing. Guillermo Ramírez, Director General -Ing. Jaime Paredes, Asesor de la Dirección General
	-Ministerio de Agricultura	
	.Grupo de Análisis de Política Agraria (GAPA)	-Dr. Julio Paz, Jefe del GAPA

PAIS

INSTITUCION

PERSONA CONSULTADA

-Banco Agrario del Perú	-Ing. Jaime Jordan, Gerente Central de Planeamiento
-Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE)	-Dr. Carlos Garatea Yori, Secretario General -Dr. José Arturo Zúñiga, Sub-Secretario General -Dr. Jaime Espinosa, Jefe Dpto. de Cooperación y Desarrollo
-Universidad Nacional Agraria	-Dr. Alberto Fujimori, Rector -Dr. Alfonso Cerrate, Vice-Rector Académico
-Universidad del Pacífico	
.Centro de Investigaciones	-Dr. Carlos Amat y León, Director -Ms. Rosario Gómez, Taller de Desarrollo Económico y Social
-Escuela de Administración de Negocio para Graduados (ESAN)	-Dr. Jorge Talavera Traverso, Decano -Dr. Nissim Alcabes, Director de Investigaciones
-Banco Central de Reserva	-Dr. Dulio Vercelli, Jefe Dpto. de Capacitación -Dr. Napoleón Gómez Johnson, Jefe de Coordinación Regional y Programas Universitarios
-Colegio de Ingenieros del Perú	
.Centro de Desarrollo Profesional en Ingeniería (CDPI)	-Ing. Raquel de Machicao, Jefe del CDPI
-Fundación Dominicana de Desarrollo (FDD)	-Rafael Abreu, ex-Director Ejecutivo -Bolívar Baez Ortiz, Consultor, ex-Secretario de Hacienda y ex-Presidente

REPUBLICA
DOMINICANA

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOTEP)	-Julio A. Cross Beras, Director General
	-Secretaría de Estado de Agricultura SEA	-José E. Lois Malkun, Gerente Industrial y ex-Subsecretario de Planificación de la SEA
		-Domingo Marte, Consultor y empresario agropecuario, ex-Secretario de Agricultura y ex-Subsecretario de Extensión, Investigación y Capacitación
	-Junta Agroempresarial de Consultoría y Coinversión, Inc. (JAAC/RD)	-Juan A. Nuñez C., Director Ejecutivo y ex-Subsecretario de Planificación-SEA
	-Fundación para el Desarrollo Comunitario, Inc. (FUDECO)	-Horacio J. Ornes Heded, Director Ejecutivo
VENEZUELA	-Fundación Polar	-Arturo Araujo, Asistente de Dirección General
	-Universidad Central de Venezuela	-Alfredo Vankesteren, Director del Programa de Posgrado en Economía
	-ESATEC	-Oliver Belisario, Gerente General
	-Fondo de Inversiones de Venezuela	-Jorge García Duque, Primer Viceministro, Gerente General -Romelia Mejías, Gerente de Programas Bilaterales
	-CORDIPLAN	-Nelson Ortiz, Director General de Planificación a Corto Plazo

PAIS	INSTITUCION	PERSONA CONSULTADA
	-Fondo de Crédito Agropecuario (FCA) y Fondo de Crédito Industrial (FONCREI)	-Ronald Sequeira, Gerente General-FCA -David Quintero, Gerente de Planificación-FCA -Gisela Salazar, Subgerente Control y Preevaluación Crediticia-FONCREI,
	-Ministerio de Agricultura y Cría	-Héctor Garbatí, Director de Planificación -Ayda Núñez, Directora de Asuntos Internacionales
	-CENDES	-Heinz Sonntag, Director
	-Fundación para la Capacitación y la Investigación Aplicada en la Reforma Agraria	-Isaac Landaeta, Gerente General
	-Banco Central de Venezuela	-Gonzalo Bello, Gerente Financiero



ANEXO C

LISTA DE INSTITUCIONES Y PERSONAS QUE PARTICIPARON EN LA
PRESENTACION DE LA PRIMERA VERSION DE ESTE DOCUMENTO

INSTITUCION	DEPENDENCIA	PARTICIPANTE
BANCO MUNDIAL	Instituto Desarrollo Económico- IDE	L.H. Berlin
	Departamento de Proyectos	Ewald Goetz
	División de Operaciones Agrícolas-Brasil	Phyllis Pomerantz
	División de Desarrollo Agrícola y Rural-IDE	J.A. Nicholas Wallis
	Instituto de Desarrollo Económico-IDE	Orlando T. Espadas
BID	Estudios Generales	Jim Taylor
	Proyectos Agrícolas	Stephen McCaughey
	Cooperación Técnica	Alberto P. Castillo
IICA	Representación IICA en Washington	Pedro Acha
	CEPI	Humberto Colmenares
	PROGRAMA I	Carlos Pomareda







INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG – FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA