Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Norte

FUNCION Y ESTRATEGIA DEL IICA PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Leopoldo Sandoval
Especialista en Reforma Agraria

(Documento interno de trabajo para discusión en el Coloquio Técnico del 12 de enero de 1973)

Introducción

"Para alcanzar el objetivo general del IICA se ha resuelto escoger como estrategia básica el fortalecimiento de los sistemas institucionales que en los países se dedican a la realización de esfuerzos de desarrollo agrícola".[1]

"Según la teoría expuesta por Esman, el desarrollo institucional, "Institution Building", implica un cambio social, una innovación en los objetivos, en las normas, en las relaciones y en los medios o instrumentos de las instituciones; no se trata de la reproducción de modelos conocidos o de desviaciones marginales de prácticas corrientes. La teoría lleva implícita la marca del cambio y de la innovación. Es válida, por lo tanto, cuando se trata de crear, de organizar, de poner en marcha nuevas instituciones en un medio permisivo".[2]

A pesar de que el IICA, de acuerdo con su estrategia básica, ha venido trabajando, quizás más que ningún otro organismo internacional, en el fortalecimiento institucional, está aún muy lejos de

---

1 Plan General del IICA, página 6, Serie Documentos Oficiales No. 1.

2 BELLO, EDUARDO. "Algunos conceptos sobre el desarrollo institucional", página 2, IICA, Zona Sur. Montevideo, 1970.

lograrlo en la medida que se necesita. Ello es debido, en mi opinión, a dos razones básicas. Una de ellas es que la teoría del desarrollo institucional, concebida como la ha anunciado Esman, es muy reciente y por lo tanto los conceptos y métodos son poco conocidos por los expertos del IICA. La otra razón básica es que hasta el presente hemos venido trabajando en actividades que nos solicitan las instituciones (subdesarrolladas) de nuestros países, de acuerdo con lo que sus dirigentes desean o piensan que es bueno; o en actividades que nosotros les proponemos realizar, de acuerdo con nuestros conocimientos o experiencias de actividades similares en otros países. En esta forma se influye, generalmente, sólo en uno de los múltiples elementos que configuran una institución, aunque todas esas actividades estén enmarcadas dentro de las Líneas de Acción y la Proyección Humanista del IICA.

Los recursos del IICA son sumamente escasos en relación con la magnitud de los problemas que debe resolver. La aplicación de la Proyección Hemisférica está creando una demanda cada vez mayor de servicios del IICA en los países. Dada la acción promotora del IICA, que creo ha sido muy eficaz, ya está llegando el momento en que no podremos prestar los múltiples servicios que están solicitando los países. De ahí que, para optimizar la acción de sus técnicos, el IICA debe trazarse una estrategia y una metodología de trabajo que permita cumplir, dentro de las limitaciones presupuestales, sus objetivos y estrategia, sin olvidar las características de sus funciones establecidas en el Plan General.

Este breve trabajo pretende puntualizar algunas ideas y metodología para conseguir los fines propuestos, siempre dentro de la política aprobada en el Plan General.

Algunas de ellas son derivadas de experiencias obtenidas en reuniones y actividades realizadas durante 1972; sin embargo, para arribar a estas conclusiones me ha sido muy útil la participación en diversos cargos como funcionario nacional en mi país, en diferentes escalas de la jerarquía burocrática, y poco más de cuatro años de trabajo en el IICA. El reciente conocimiento que he tenido de las nociones generales de la teoría del desarrollo institucional, me ha ayudado a interrelacionar una serie de elementos para presentar estas ideas.

El Subdesarrollo de las Instituciones Nacionales

Al hacer un breve análisis subjetivo de las variables institucionales propuestas en el modelo de Esman[3] observamos que, en mayor o menor medida, dichas variables fallan individualmente o en su conjunto en casi todos los sistemas institucionales de nuestros países,[4] en relación con lo que deberían ser para propiciar el desarrollo.

No es éste el momento para analizar lo que sucede con cada una de dichas variables en las instituciones pero sí cabe señalar la debilidad de dos de ellas: el liderazgo y la doctrina, la cual es determinante para la inoperancia de las otras variables.

---

3 BELLO E. Op. Cit. página 9.

4 Al hablar de nuestros países me refiero concretamente a Centroamérica y Panamá que son los casos que conozco.

En efecto, puede asegurarse que, con muy honrosas excepciones, no existe liderazgo para el desarrollo institucional en nuestros países. Ello es debido a la improvisación o falta de conocimiento de los funcionarios que deberían ejercer el liderazgo, sobre la función de sus instituciones y del Estado moderno en el desarrollo; o al hecho de que dichos funcionarios son parte del sistema estructural de dominación de sus países y, en consecuencia, no sólo no les interesa el cambio sino que precisamente han sido ubicados en esas posiciones para que el cambio no se produzca.

La doctrina no siempre está bien establecida en muchas de las instituciones de nuestros países y cuando lo está no es totalmente compatible con los objetivos del desarrollo. En la mayor parte de los casos, cuando existe una doctrina escrita de la institución, es conocida sólo por los más altos funcionarios; los demás no la conocen o la conocen parcialmente, lo que incide en una falta de identificación de los funcionarios con su institución y con la clientela a que sirven y, por lo tanto, en una falta de mística en el trabajo.

Con un liderazgo débil y con una doctrina no bien definida hacia el desarrollo, es obvio que los programas y la estructura interna no estarán orientados a resolver los problemas básicos y, por lo tanto, habrá un gran desperdicio de recursos.

Acción y Estrategia del IICA

Si las premisas anteriores son válidas, la acción del IICA debe encaminarse hacia la modificación de esas variables como

principal instrumento del cambio institucional. Pero ello no es posible desde fuera. Tiene que propiciarse desde dentro de la institución con la participación del personal mismo de los organismos nacionales, bajo la orientación y asesoría del IICA. A este objetivo debe apuntar la acción innovadora, promotora, específica y de apoyo del IICA.

Un intento de cambio desde fuera, haciendo diagnósticos institucionales y recomendaciones con la sola participación de los expertos del IICA, sería ineficaz. Se quedaría en un estudio más, con destino al archivo o a la cesta de papeles.

Para que el IICA pueda cumplir adecuadamente estas funciones debe hacer, en primer lugar, una inversión en la propia institución, infundiendo en todo su personal la mística de la Proyección Humanista y del desarrollo y capacitándolo en la metodología del análisis institucional "desde dentro" de las instituciones nacionales.

El procedimiento sería el siguiente:

1. Realizar sendos seminarios o Reuniones Especiales de todo el personal técnico del IICA que trabaja en una misma línea de acción o en una misma especialidad (educación agrícola, investigación agrícola, reforma agraria, etc.). Estas reuniones deben tener una duración mínima de tres semanas, con los siguientes objetivos:

   a) Compenetrarse del significado de la Proyección Humanista y del desarrollo, discutiendo sobre estos temas y uniformando criterios sobre lo que el IICA y sus técnicos deben entender por tales términos para su acción en los países.

b) Discutir, actualizar y uniformar criterios sobre lo que significa el desarrollo institucional y sobre la doctrina de cada institución.

c) Discutir y adoptar el esquema detallado de análisis institucional que se usará en el caso de cada institución.

d) Con base en el esquema anterior, realizar una práctica de análisis institucional tomando como ejemplo un país o grupos de países con características similares.

e) Discutir y adoptar la metodología y estrategia de trabajo que se utilizará en el análisis institucional de cada país.

2. Realizar el análisis de cada institución, en cada país, con la participación de los funcionarios nacionales más calificados de cada institución. Este análisis debe ser coordinado por el Representante Nacional en el país y dirigido por un especialista del IICA en la rama de que se trate.

La estrategia a seguir debería ser la siguiente:

a) Convencer a los dirigentes nacionales de las instituciones de la necesidad de realizar el análisis de su institución, por sus propios funcionarios, con la asesoría del IICA.

b) Organizar seminarios o reuniones técnicas nacionales para el análisis de cada institución. Estas reuniones deberían comprender dos etapas básicas, a saber:

i) Ciclo de conferencias a cargo de expertos del IICA sobre diferentes aspectos de la doctrina de la institución a nivel general. Después de cada conferencia se realizaría discusión general y discusión de grupos sobre dicha doctrina, como una forma de que los funcionarios nacionales tomen conciencia de la misma.

ii) Realización del análisis institucional por los funcionarios nacionales, con base en el esquema preparado previamente por la reunión de expertos del IICA.

c) Convencer a los dirigentes nacionales de las instituciones de que pongan en práctica los resultados del análisis institucional.

d) Promover reuniones inter-institucionales, coordinadas por la Oficina Nacional de Planificación, después de haber realizado el análisis de todas las instituciones, para plasmar los resultados de los diferentes análisis en una sola doctrina nacional de desarrollo agrícola y rural y en planes, programas y proyectos coordinados de desarrollo; vale decir, en un Plan Nacional de Desarrollo Agrícola.

3. El resultado del análisis de todas las instituciones del sector agrícola serviría al "Comité Nacional del IICA" y al "Comité Nacional" para programar las actividades nacionales del IICA y evaluar las necesidades de asistencia técnica con bases más realistas, en función de las necesidades prioritarias de los países. Asimismo, serviría a las autoridades nacionales para solicitar asistencia técnica y financiera de otros organismos internacionales.
4. Un subproducto importante del análisis institucional en cada país, podría ser la realización de Seminarios Regionales, por institución, para afinar la doctrina y metodología de análisis, con la participación de los funcionarios nacionales que más se hayan destacado en la realización del análisis institucional en cada país.

   El resultado de estos seminarios podría servir de base para el establecimiento de Programas o Proyectos Multinacionales.

La Planificación en el IICA

El resultado del análisis institucional, realizado en la forma antes descrita, debería ser uno de los elementos fundamentales de la programación de las actividades del IICA, tanto a nivel nacional como regional y continental. Esta sería la corriente de abajo hacia arriba en que estaría representada la participación de los funcionarios nacionales y de los técnicos del IICA en la planificación.

FECHA DE DEVOLUCION

11/10/85			
31 MAR	1987		

AUTHOR Sandoval Leopoldo.

TITLE Función y estrategia del IICA para el Desarrollo Institucional.

DATE DUE	BORROWER'S NAME
11/10/85	Gramario Martínez Ferrari
31 MAR 1987	

El otro elemento fundamental, es decir, la corriente de arriba hacia abajo, estaría constituido por la influencia de la Junta Directiva y de la Dirección General en cuanto a las directrices de política, objetivos, organización, asignación de recursos, etc.

Para conjugar estas dos corrientes, la Subdirección General Adjunta para Asuntos Técnicos y de Planeamiento, debería contar en su personal con un experto en cada una de las especialidades, quien actuaría a nivel continental y formaría parte de un Comité de Programación presidido por el Subdirector correspondiente.

Los expertos mencionados en el párrafo anterior deberían participar en todas las reuniones o seminarios nacionales y regionales que se realicen dentro de su especialidad. Su participación mínima debería consistir en dictar conferencias sobre la doctrina de la institución y en asistir a la discusión final de los resultados (conclusiones y recomendaciones) de los grupos de trabajo.

Ubicación y contratación de personal

El resultado del análisis y las prioridades que se establezcan para cada país por la Dirección General serviría de base para la reubicación del personal actual por país y por Zona y para la contratación de personal permanente y temporal en el futuro.