INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CARACTERISTICAS, JUSTIFICACION Y USO FUTURO DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Malcolm H. MacDonald
Subdirector General Adjunto de
Desarrollo Rural

6.0

TEMA 2.A

CARACTERISTICAS, JUSTIFICACION Y USO FUTURO DE PROYECTOS MULTINACIONALES

Malcolm H. MacDonald
Subdirector General Adjunto de
Desarrollo Rural

TEMA 2.A: CARACTERISTICAS, JUSTIFICACION Y USO FUTURO DE PROYECTOS MULTINACIONALES

1. INTRODUCCION

Esta presentación trata el proyecto multinacional como una unidad, un mecanismo entre varios que utiliza el IICA, mediante el cual se puede organizar y ejecutar la cooperación técnica del IICA.

Como tal, es conveniente comenzar con unas breves consideraciones sobre las Líneas de Acción y unidades o mecanismos utilizados por el IICA para organizar y ejecutar su trabajo técnico. Algunos pueden servir como complementos de los proyectos multinacionales por un lado; o por el otro, como formas alternativas para organizar y ejecutar el trabajo.

2. MECANISMOS TECNICOS DEL IICA

2.1 Líneas de Acción

Las líneas de acción del IICA fueron desarrolladas dentro de un enfoque de fortalecimiento institucional (institución entendida como función; educación, comercialización, etc.).

En conjunto representan un listado de los tipos de instituciones que el IICA considera deben fortalecerse para acelerar el desarrollo agrícola y bienestar rural. A la vez, las siete líneas representan una disgregación o clasificación de este universo de instituciones, en siete subgrupos. Se intentó reunir en cada línea un grupo de instituciones que tenían mayores interrelaciones entre sí que con las demás instituciones de las otras líneas de acción.

Los títulos y contenido,en cuanto a instituciones cubiertas por las líneas de acción, han sufrido solamente un reajuste de fondo durante la última década, lo cual puede interpretarse como una indicación de que estaban más o menos bien estructuradas.

Las líneas de acción también han sido usadas como los compartimentos o componentes principales de nuestro programa-presupuesto, para la parte técnica, mientras que la estructura administrativo-gerencial, ha sido basada en lo geográfico: Dirección General (hemisférica), Direcciones Regionales o de Area y Direcciones Nacionales.

2.2 Programas

Los Programas son las unidades más detalladas de la cooperación

técnica del IICA que aparecen en el Plan Indicativo a Mediano Plazo (PIMP) y que son aprobados por la Junta Directiva en el Programa-Presupuesto. Identifican las áreas técnicas (instituciones, problemas) en las cuales la política del IICA ha determinado concentrar sus esfuerzos de cooperación técnica. Para ejecutar los Programas del IICA con éxito en lo técnico, cada uno de ellos debe tener o lograr:

A Nivel Hemisférico (o Multinacional o de Area)

- Objetivos claros y apropiados
- Una política técnica o estrategia definida y apropiada

A Nivel de País

- Objetivos y metas claras y en consonancia con las necesidades y posibilidades del país.
- Objetivos basados en un diagnóstico apropiado y acordado en conjunto con las instituciones y autoridades pertinentes.
- Consistencia con los objetivos y estrategia del Programa.
- Un proceso de ejecución que resulte en un impacto positivo en el fortalecimiento de instituciones nacionales y, mediante ellas, en el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Para obtener esto, en lo técnico-gerencial, hay que proveer:

- calidad técnica en las actividades
- conocimientos del área del programa
- conocimiento de cooperación técnica
- intercambio de experiencias, técnicas, métodos, entre técnicos trabajando en países diferentes
- dirección técnica acertada de la ejecución
- supervisión adecuada
- compatibilidad y, cuando sea posible, refuerzo mutuo con los demás programas que el IICA está ejecutando en la misma área geográfica

2.3 Unidades o Mecanismos de Ejecución de Programas

La ejecución de los Programas del IICA tiene dos componentes:

- El producto final, una cooperación técnica con impacto positivo

sobre fortalecimiento de instituciones nacionales[1] y el desarrollo agrícola y bienestar rural en los países miembros.

- Producto intermedio, esfuerzos internos del IICA hechos para maximizar la cantidad y calidad del producto final.

Las unidades o mecanismos utilizados actualmente para obtener estos dos componentes son:

2.3.1 Proyectos Nacionales

Prestan cooperación técnica en un solo país bajo la dirección del responsable del proyecto, quien, a su vez, está supervisado por el Director de la Oficina del IICA en el país.

2.3.2 Proyectos Multinacionales

Prestan cooperación técnica en dos o más países bajo la dirección del responsable del proyecto. Si el proyecto se ejecuta en una sola Area (Zona), el responsable de dirigir el proyecto generalmente tiene sede en el Area, y está supervisado por el Director de Area. Si el proyecto abarca países en dos o más Areas, el responsable generalmente está ubicado en la Sede Central y está supervisado por el Director de Proyectos Multizonales.

2.3.3 Proyectos de las Direcciones de Area

Provee un producto intermedio, supervisión de las Oficinas Nacionales y la ejecución de sus Planes de Acción a Nivel de País (PANP) y de los proyectos multinacionales que operan exclusivamente en su Area.

2.3.4 Proyectos de la Dirección General

Proveen productos intermedios de tres tipos (o combinación de ellos) en lo técnico:

- Determinan los grandes lineamientos, prioridades y estrategias.

---

(1) Fortalecimiento institucional -su operacionalización- es un tema que es importante que reexaminemos, pero no es el tema de este documento. Para un buen comienzo, véase pp. 30-31 del Informe Anual 1980.

- Dan dirección, supervisión y coordinación a nivel hemisférico ("line").
- Aportan asesoramiento, apoyo e insumos técnicos a los Programas y sus Proyectos (preparación de proyectos, programación, estudio y análisis, capacitación interna, apoyo técnico, coordinación entre programas y líneas).

2.3.5 Acciones Coyunturales

Típicamente, acciones técnicas de poca envergadura o duración que permiten flexibilidad para reaccionar a situaciones cambiantes o no previstas.

2.3.6 Plan de Acción a Nivel de País (PANP)

Conjunto de acciones de Cooperación Técnica del IICA en un país determinado mediante sus Programas, Proyectos Multinacionales y Nacionales y Acciones Coyunturales.

Hoy por hoy, es la unidad principal de la ejecución presupuestal (técnica, presupuesto de cuotas) y lo más conocido por los miembros de la Junta Directiva (caso de su propio país).

Es un enfoque geográfico-político del trabajo técnico del IICA y abarca las siete Líneas de Acción y sus Programas. Implica o ambiciona una estrategia de cooperación técnica individualizada y acordada con cada país miembro, ajustándose a sus prioridades y necesidades. Enfatiza las interrelaciones entre las diferentes Líneas y Programas, la "sistémica" del desarrollo agrícola y bienestar rural.

3. JUSTIFICACION Y USO FUTURO

Todo lo escrito arriba no contiene nada nuevo, es solamente un intento de indicar algunos de los aspectos -el contexto- dentro del cual debemos examinar y discutir la justificación y uso futuro de proyectos multinacionales.

Ahora bien: La selección del mecanismo o combinación de mecanismos que usamos en cualquier caso determinado ("programa") debe hacerse a base de sus ventajas comparativas para lograr máxima eficiencia y eficacia en la cooperación técnica del IICA. Esto es el postulado básico de este documento.

A continuación se sugieren algunos de los criterios que deben tomarse en cuenta y algunas conclusiones tentativas -a discutirse- de su aplicación.

3.1 Estrategia Técnica y Estructura del IICA

La estrategia técnica básica del IICA debe reflejarse en mayor o menor grado en su estructura y, por lo tanto, en la proporción más apropiada de proyectos hemisféricos, proyectos por área o región y proyectos nacionales.

En la medida en que el IICA pone mayor énfasis en el enfoque PANP y una estrategia específica, diferente para cada país, mayor debe ser la proporción de recursos canalizados a través de proyectos nacionales. Paralelamente, mayor importancia tendrán las Oficinas Nacionales en la toma de decisiones técnicas.

En la medida que el IICA pone mayor énfasis en identificar y trabajar con grupos de problemas (e instituciones) comunes en cada área o zona, mayor debe ser la proporción de proyectos por área o zona y mayor la importancia que deben tener las Direcciones de Area o Zona en la toma de decisiones técnicas.

En la medida que el IICA pone mayor énfasis en problemas comunes a nivel hemisférico, mayor debe ser la proporción de proyectos hemisféricos y mayor la importancia en la toma de decisiones técnicas de la Dirección General o la Sede Central.

(Nótese que la diferencia principal entre estos tres tipos de proyectos que se enfatizan aquí, es en términos de toma de decisiones técnicas, quien decide qué y dónde está ubicada la Oficina Nacional, Regional o Hemisférica. No se están considerando los posibles componentes de apoyo ("staff") que puedan ser parte del proyecto, o de un proyecto de apoyo a nivel regional o hemisférico, funciones que no requieren la autoridad de mando ("line authority").

3.2 Costo y Complejidad

En términos generales, cuantos más países abarquen un proyecto, mayor la complejidad del proyecto y mayor el costo por unidad de cooperación técnica.

3.3 Escala o magnitud

Cuando la importancia relativa que el IICA asigna a un aspecto técnico determinado solamente permite la contratación de, por ejemplo, un técnico por Area, hay que escoger entre tres alternativas:

- concentrarse en un solo país donde este aspecto tiene más prioridad (proyecto nacional)
- atender con menos profundidad a varios o todos los países (proyecto de Area o Hemisférico)
- combinación de ambas

3.4 Relación Decisión-Ejecución

En términos generales, cuanto más cerca al proceso de ejecución se coloque la toma de decisiones, mayor la probabilidad de que dichas decisiones tomen en cuenta la realidad con la cual se está trabajando (ceteris paribus).

Por otro lado, cuanto más amplio sea el ámbito de aplicación de las decisiones técnicas (grupos de países) mayor la uniformidad de la actuación del IICA.

La importancia relativa de estos dos aspectos debe determinar la tendencia hacia proyectos nacionales o multinacionales.

3.5 Naturaleza del Problema

3.5.1 Problemas que abarcan dos o más países y cuya solución requiere una estrategia con mando único, deben abordarse con un proyecto multinacional. Un ejemplo sería la erradicación de una enfermedad o de un insecto de dos o más países colindantes.

3.5.2 Cuando el problema tiene características o manifestaciones peculiares en cada país, sería más acertado abarcarlo con una combinación de proyectos nacionales y mecanismos ("proyectos") de apoyo, aportando los componentes apropiados a los proyectos nacionales (análisis, estudios, métodos, capacitación, intercambio de información y experiencias, etc.).

3.5.3 En términos generales, pareciera que una mayor proporción de los problemas de las instituciones de educación e investigación se prestan a cooperación técnica multinacional, mientras que los de desarrollo agrícola-rural son en mayor grado específicos a cada país.

3.6 Cooperación Recíproca (u horizontal)

Cuanto mayor sea el componente de cooperación recíproca en un aspecto determinado (problema, institución) mayor es la ventaja comparativa de proyectos multinacionales (Area, Hemisferio)

3.7 Combinaciones y Evolución a través del Tiempo

Como bien explicó el Ing. José Alberto Torres en su presentación al Consejo de Directores el año pasado, hay varias posibilidades de combinación de tipos de proyectos como la estrategia más acertada en ciertas condiciones.

También señaló que durante el transcurso de un período, la combinación más aconsejable puede cambiar, evolucionar.

3.8 Recursos Externos

El IICA ya ha adquirido reconocimiento como un organismo capaz de ejecutar proyectos con financiamiento externo. Estamos ejecutando un número de proyectos con un volumen de recursos externos importantes, tanto mediante proyectos nacionales como en proyectos multinacionales.

Pareciera que durante los años 80, igual que ocurrió durante los 70, el grueso de la cooperación financiera internacional será canalizado en forma bilateral, típicamente ligada a préstamos. También pareciera que los recursos disponibles para este rubro serán más limitados durante esta década.

Lo importante para el IICA es identificar, junto con los países miembros, sus prioridades y mecanismos técnicos y buscar recursos externos de acuerdo con estas prioridades y mecanismos. Sería contraproducente ajustar nuestras prioridades y mecanismos principalmente a base de la disponibilidad de recursos externos.

4. RESUMEN

Este documento pretende examinar los proyectos multinacionales como una de las unidades o mecanismos que el IICA utiliza para organizar y ejecutar su cooperación técnica. Se ha señalado que puede servir como alternativa o como complemento a los otros mecanismos y ha sugerido algunos criterios que pueden ser útiles para determinar cuando el uso de proyectos multinacionales son o no lo más aconsejable, siempre pensando en la ventaja comparativa que puedan tener con relación a otras alternativas.