

C-RIA 320.6 D339c

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE
DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL:
El papel de la cooperación técnica del IICA

P. Lizardo de las Casas
División de Planificación y
Manejo de Proyectos

IICA
2.234
1980

PROPLAN

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
IICA - OIEA

4.0

IICA

TEMA 1B

LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION
DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL:
el papel de la cooperación técnica del IICA

P. Lizardo de las Casas
División de Planificación y
Manejo de Proyectos (PROPLAN)

This One



ZPF2-SYA-UAT3

1111
#9.034

TEMA 1B: LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL: el papel de la cooperación técnica del IICA.

I. INTRODUCCION

La presente década la hemos iniciado con nuevas y ampliadas responsabilidades provenientes de la nueva Convención que plantea como fines del Instituto "...estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural". Pero así como los Estados Miembros convinieron en darle "...nuevas y más importantes responsabilidades..." al Instituto y teniendo en cuenta que los problemas que confronta el sector agropecuario y el ámbito rural son también cada vez más complejos, el apoyo que demanden del IICA será cualitativamente de mayor envergadura.

La amplitud del ámbito de acción que plantea la nueva Convención y la problemática cada vez más compleja que confrontan los países miembros, sugieren que el Instituto deberá destinar mayores esfuerzos a mejorar las características de flexibilidad y dinamismo que corresponden a su estructura de organización.

Esta necesidad de mejorar dichas características, se advierte por la propia naturaleza de las acciones del Instituto que responden a demandas muy variadas y sobre aspectos tecnológicos que evolucionan rápidamente. Sin embargo, esa necesidad adquiere mayor relevancia cuando consideramos que la acción del IICA está basada en una concepción de cooperación técnica participativa y recíproca enmarcada en la estrategia básica del fortalecimiento institucional.

Este ámbito para la acción de Instituto, a la luz por un lado de la existencia en el continente de un desarrollo no armónico de las diferentes profesiones vinculadas al desarrollo rural y por otro, de las presiones resultantes de las nuevas modalidades de canalización de fondos que están surgiendo para esta región, llevan a la necesidad de moldear una estructura organizativa que permita una caracterización diferenciada de la acción institucional. Esto se refuerza con la aparición de nuevas áreas de trabajo para el Instituto y con el reordenamiento que la experiencia está recomendando para otras. En este sentido el tratamiento que se le dé a cada una de ellas, es probable que no podrá ser el mismo, requiriéndose en ese caso diferentes modalidades de actuación.

Como ya lo indicara el Director General en su mensaje ante la Decimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva realizada en México, si bien es cierto que el IICA continuará actuando en una serie de áreas en las que los países requieren su apoyo, parecería muy conveniente definir algunas áreas de concentración de la acción del Instituto.

Consecuente con este propósito, se considera que es en estas áreas de concentración hacia donde debe orientarse prioritariamente la realización de esfuerzos sustanciales para construir y acrecentar la personalidad técnica del Instituto. Es importante recalcar que esta personalidad técnica no deviene de la acción aislada de los técnicos, sino de su interrelación a base de una actuación como subsistemas técnicos subordinados a la necesidad de una acción comprensiva, la cual debe estar explicitada en la doctrina de la institución.

Dentro de este marco se realiza la XXV Reunión del Consejo de Directores, la cual tiene como objetivos revisar las proyecciones programáticas para la acción del IICA en la presente década, e intercambiar ideas sobre el papel de los proyectos multinacionales como instrumentos para esa acción institucional en esta nueva etapa del Instituto.

Este documento ha sido preparado con la intención de ligar estos dos propósitos centrales de la reunión. De esta forma, se discute la importancia de la estrategia operativa subyacente a los proyectos multizonales (un tipo de proyecto multinacional) como modalidad de operación para fortalecer la personalidad técnica del Instituto en aquellas áreas de acción que se consideren prioritarias, las cuales definimos como áreas de concentración.

El planteamiento que se desarrolla en este documento parte de considerar que la acción del Instituto debe orientarse con base en algunas áreas de concentración cuya definición debería hacerse tomando en cuenta la interrelación de tres criterios básicos. El primero está en función de los problemas que se consideran fundamentales para la región de América Latina y el Caribe; el segundo criterio se fundamenta en las funciones que la nueva Convención le asigna al Instituto; y finalmente, el tercero se refiere a la posibilidad y la conveniencia de que el IICA, en esas áreas seleccionadas, sustente una posición de liderazgo en el plano de la cooperación técnica.

Para analizar la estrategia operativa subyacente a los proyectos multizonales dentro de un contexto que permita una discusión más productiva, se ha escogido como tema central el fortalecimiento de los sistemas de planificación y decisión para la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. La acción de fortalecimiento en este ámbito, es considerada como una de las áreas de concentración del Instituto para la presente década.

La importancia de esta área para el Instituto obedece principalmente a su reconocido papel central para la acción de los gobiernos en su interés de conducir los procesos de desarrollo agropecuario y rural. Además de la experiencia ganada por el IICA en la última década en este campo, esta tarea de dirección es central para que cualquier otra área de acción del Instituto contribuya a mejorar no sólo la eficiencia, sino la eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan bienes y servicios requeridos para el desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural. Por lo tanto los esfuerzos que se hagan en este campo y en especial sus logros servirán además de soporte para la tarea técnica de las otras áreas que se definan como estratégicas, así como para las tareas internas del propio Instituto.

Para cumplir con el propósito del documento, además de esta introducción, el tema se ha desarrollado en otros tres capítulos. El capítulo segundo, partiendo de una perspectiva histórica, presenta los aspectos más relevantes que han caracterizado la problemática de la acción del sector público en su papel de conductor del proceso de desarrollo agropecuario y rural. En esta presentación se pone énfasis en las limitaciones más generalizadas que han afectado la capacidad de dicho sector para ejercer esa función. El papel de conductor que realiza el sector público se conceptualiza en términos de su capacidad para dirigir el proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

El tercer capítulo presenta un enfoque que, partiendo de la problemática anterior, propone la visión integrada del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural como concepto fundamental para enfrentar dicha problemática. De acuerdo a este enfoque se propone actuar sobre dicho proceso a través de acciones dirigidas a incidir en sus mecanismos de dirección, usando como instrumentos principales las metodologías y principios relativos a las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo.

En el cuarto capítulo se resume cómo la modalidad de acción que se está desarrollando con los proyectos multizonales puede contribuir a conformar y desarrollar los subsistemas técnicos con base en los cuales se podrá consolidar la personalidad técnica del Instituto. Se discute la importancia de esta labor de fortalecimiento interno para que el IICA, como institución de proyección hemisférica, pueda afrontar el gran reto que plantea la presente década en esta área temática, de tal forma de asegurarse una posición de liderazgo en el continente.

En este sentido en el cuarto capítulo, dentro del marco de la cooperación técnica participativa, **se destacan las actividades de apoyo directo a los países, o sea el participar directamente con los técnicos nacionales y por medio de sus instituciones en las tareas que son de su preocupación, y en función de las características de dicha acción, se define el papel que deben cumplir los estudios y la capacitación.** La discusión de estos tres elementos de los proyectos multizonales, se plantea en términos del componente hemisférico y de los componentes-país de estos proyectos. Al hacer lo anterior se enfatizan las relaciones entre estos cinco elementos para la operación integrada, conformando un equipo, de los especialistas del Instituto en los países y en la Sede Central y de esta forma se define la base de los subsistemas técnicos de las áreas de concentración. Un aspecto importante que no se discute por no corresponder al tema asignado, es el referente a las relaciones que conlleva el funcionamiento de estos subsistemas técnicos dentro de la estructura administrativa del Instituto.

Es importante destacar que al discutir el papel de los proyectos multizonales no se pretende plantearlos como "la alternativa" para crear o fortalecer la personalidad técnica del Instituto en áreas de acción que se definen como prioritarias. Lo que se desea destacar son las ventajas que para ese propósito tiene la operación continua y recíproca que sustentan las relaciones entre las actividades de los componentes hemisféricos y países para la

100

consolidación de subsistemas técnicos, cuya operación le garantice al Instituto liderazgo técnico en el continente para algunas áreas de acción que se consideren estratégicas. En este sentido, esta modalidad de acción puede tomar otras figuras organizacionales de acuerdo a las estrategias específicas del Instituto, que son definidas en función de las características de sus clientelas.

Finalmente, tanto para beneficio de los resultados de la XXV Reunión del Consejo de Directores, como para orientar las discusiones que nos permitan llegar en la forma más eficiente posible a dichos resultados, creemos que es necesario explicar el papel que cumplen los tres últimos capítulos en los que se ha organizado este documento.

Los capítulos dos y tres, como ya se indicó, presentan en una forma muy resumida la problemática del área de concentración escogida y a partir de esa problemática desarrollan un planteamiento general de un enfoque conceptual para América Latina y el Caribe. Estos dos capítulos cumplen un papel de marco de referencia para ubicar la modalidad operativa que nos está permitiendo a un grupo de técnicos, ubicados unos en la Sede Central y otros en las oficinas en los países, realizar esta labor de construcción en equipo que esperamos contribuya a fortalecer la "personalidad técnica" del Instituto en este campo.

El cuarto capítulo presenta, a la luz de nuestra experiencia, lo que pensamos debe ser esa modalidad operativa generalizada para toda esta área de concentración. Pensamos que este último capítulo es quizás el insumo principal para lo que se espera sea el centro de las discusiones de esta reunión de directores. Esperamos que este capítulo permita generar sugerencias que contribuyan a mejorar la estrategia operativa de los proyectos multizonales, así como algunas ideas sobre la conveniencia y los pasos requeridos para institucionalizar la modalidad de operación que esos proyectos están desarrollando.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN-EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.

Una somera revisión de antecedentes históricos nos permite afirmar que el papel del Estado ha sufrido transformaciones sustantivas, las cuales han respondido a la naturaleza y magnitud de los problemas que han debido enfrentar las naciones y a los postulados de las corrientes ideológicas prevalecientes en sus estructuras institucionales de gobierno.

A fines del siglo XIX el creciente poder monopólico de la industria, generó demandas para que los gobiernos ejercieran determinadas formas de regulación y control. En los años treinta, la gran depresión impuso al Estado nuevas tareas para enfrentar las crisis cíclicas. Más adelante, la Segunda Guerra Mundial y la inmensa tarea de la reconstrucción de Europa Occidental

generaron nuevos desafíos, surgiendo como respuesta la preocupación por la preparación de planes a nivel de países, así como a nivel de regiones, como ejemplo del segundo tenemos el caso del Plan Marshall. En tanto, en Europa Oriental se consolida la planificación central en su carácter de instrumento tendiente a reemplazar el libre juego de las fuerzas de mercado y a través del cual se enfrenta también la tarea de reconstrucción post-bélica.

El análisis de estos eventos, nos lleva a afirmar que para poder enfrentarlos, el mundo desarrollado generará modalidades de actuación del Estado que fuesen compatibles con la tarea a resolver, aunque lógicamente enmarcadas en modelos ideológico-políticos propios y con modalidades e instrumentos de actuación particulares.

Este conjunto diverso de tendencias que se generaron a escala mundial, tuvieron una fuerte repercusión en América Latina; a inicios de la década de los años sesenta, se reconoce en forma conjunta por los países de América Latina la necesidad de la transformación del papel del Estado, para que éste sea capaz de enfrentar la problemática del subdesarrollo.

1. Institucionalización de la planificación en América Latina

En la Conferencia de Punta del Este en 1961, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a implantar la planificación como tarea de gobierno y como medio para superar el subdesarrollo. Este compromiso estaba fundamentado en la ayuda económica del gobierno de los Estados Unidos bajo la nueva política sustentada en la "Alianza para el Progreso".

Es así como se fortalece en la mayoría de países signatarios, el papel del Estado como responsable de conducir y promover "...el desarrollo económico y el progreso social". Es a partir de ese momento que los países latinoamericanos institucionalizan la planificación concebida en términos generales y formales como una importante herramienta de gobierno.

Paralelamente, los organismos financieros internacionales condicionan el otorgamiento de créditos a la preparación de planes nacionales de desarrollo. De esta forma, la planificación se concibe también como un medio para facilitar la obtención de recursos financieros externos. Es de esta forma que en la mayoría de los países latinoamericanos se formulan planes para orientar su desarrollo, provocándose así una identificación de la planificación con la formulación de dichos planes.

Al respecto es importante agregar, en la caracterización de esta situación, el papel que desempeñó el clima intelectual imperante a fines de la década de los 50 y comienzos de la del 60, el cual no sólo influyó en la Reunión de Punta del Este, sino que definió la orientación de la planificación en ese período, considerándosele como el medio para promover el desarrollo por la vía de los cambios estructurales.

- // En su gran mayoría los planificadores de la década de los sesenta estaban vinculados a la "corriente estructuralista" o "desarrollista" del pensamiento económico latinoamericano. Ellos concebían su papel como el de agentes de cambio social, sin mostrar mayor preocupación por la ideología de los grupos que controlaban el proceso de toma de decisiones, restándole de esta forma, importancia a la viabilidad política de su acción y por ende a una modalidad de planificación normativa que se propugnaba.
- // A pesar de los adelantos en las técnicas de diagnósticos, la llamada "planificación normativa", aislada de los niveles políticos de decisión, enfatizó el "debe ser" desde la óptica de los planificadores, ignorando así las dinámicas reales en las cuales se insertaban los planes. Con este enfoque, los esfuerzos se centran en la elaboración de "documentos-plan" excesivamente detallados en términos de lo que "debería ser" pero con poca viabilidad socio-económica y política.
- // Por otra parte, el modelo de estructura organizacional en el que se basa la actuación de las oficinas de planificación asume un enfoque vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, que en realidad no llega a impactar más allá del nivel de las relaciones sectorial-nacional. Este enfoque fortalece la toma de decisiones centralizada y mantiene reducidas las expectativas de realización debido por una parte, a la incipiente participación de los implicados en el proceso de desarrollo y por otra, a que las tareas delegadas al sector público deben ser ejecutadas por una burocracia en desordenado crecimiento que no estaba preparada para afrontar dichas exigencias.
- // Resulta por tanto evidente la existencia de un desfase entre el desarrollo de los mecanismos de planificación y los de ejecución de la política de desarrollo, el cual es consecuencia de la disparidad entre la magnitud y orientación de los esfuerzos dedicados a cada área. Obviamente, los esfuerzos se destinaron en mayor proporción a gestar y consolidar los mecanismos de planificación, principalmente los referentes a la preparación de planes, aduciéndose que los correspondientes a la ejecución estaban dados por las organizaciones públicas existentes.

2. Los esfuerzos orientados a la reforma o desarrollo administrativo

// Paralelamente al interés por la planificación económica, se desarrolló un movimiento orientado a la "reforma administrativa", el cual tiene como idea central el convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder a las necesidades de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, y al igual que los esfuerzos por institucionalizar la planificación, las acciones para el mejoramiento de la "capacidad administrativa" del sector público, se fundamentan en la separación entre la definición de la política y su ejecución. Por ello, al no sustentar una visión integral de la acción del gobierno, se ve agravada la separación entre los "planificadores" y los "administradores o ejecutores".

Es así como, con base en una combinación de la teoría Weberiana de la burocracia y de los principios de la administración científica de Taylor y Fayol, la reforma administrativa se conceptualizó como responsable de hacer los ajustes necesarios para contar con un aparato público encargado de la ejecución eficiente de las políticas establecidas por la autoridad política, y con la principal preocupación por mejorar los servicios auxiliares o de apoyo dentro de la administración pública.

En tal sentido, los esfuerzos iniciales realizados en América Latina para mejorar el funcionamiento de la administración pública, estuvieron orientados principalmente al uso de técnicas administrativas para modernizar funciones de control fiscal (contraloría y presupuesto) y administración de recursos (servicios, administración de compras, etc.). **Esta orientación se caracteriza por ser de tipo racionalista o eficientista, a través de la cual se busca un mejor uso del recurso y no la eficacia en términos del uso de recursos para alcanzar los objetivos.**

Al centrar la atención en la implantación de métodos que permitieran un mayor grado de eficiencia, especialmente en las áreas de servicios auxiliares, no se cuestionó durante esta etapa si el aparato público estaba o no estructural y funcionalmente adecuado para responder a las exigencias de un proceso planificado de desarrollo. En este sentido se puede afirmar que los mecanismos de cambios implantados fueron más adecuados para el mejoramiento de sistemas administrativos ya establecidos, que para desarrollar sistemas capaces de dar respuesta a la problemática que plantea el subdesarrollo.

3. Las limitaciones de algunos enfoque planteados

Tal como se indicó anteriormente, la conceptualización no integrada del proceso continuo de planificación y ejecución de la política agropecuaria y rural, identifica a los planificadores con la definición de la política y a los administradores con su ejecución. Esto lleva al extremo de identificar a la planificación exclusivamente con la preparación de planes y a la administración con la prestación de los denominados "servicios auxiliares" al interior del aparato estatal.

El contraste extremo al que se ha hecho referencia, y que puede ser identificado como fundamento de la orientación adoptada durante la década de los años sesenta, se dio en diversa medida en todos los países de América Latina, influyendo en ello en forma importante las tendencias más generalizadas en el desarrollo de las ciencias sociales. Es importante remarcar al respecto que en esta situación tuvo un papel importante el desarrollo aislado de las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Estas dos disciplinas, aunque buscan objetivos comunes y complementarios, parten de bases teóricas diferentes que influyen para que en la práctica se tienda a definir dos campos de acción bastante diferenciados.

Durante la década de los años setenta, y ante fuertes presiones de tipo económico y social, se enfatiza en Latinoamérica el cuestionamiento de los resultados obtenidos por la implantación de modelos que propugnaban principalmente el crecimiento económico como base para el desarrollo económico-social.

Este cuestionamiento se hace extensivo a la tarea de conducción del proceso de desarrollo agropecuario a cargo del Gobierno y siguiendo la misma línea de separación entre la definición de la política y su ejecución, se concluye que los esfuerzos en ambos campos deben dirigirse a la búsqueda de "salidas pragmáticas-operativas".

Es así como en el campo de la planificación se pone énfasis en la preparación de proyectos, asumiéndose que los planes no se ejecutan porque no hay proyectos bien elaborados. Debido a que pronto se descubre que la situación no varía mucho, los esfuerzos se orientan al desarrollo de planes de corto plazo y programas anuales. Luego se enfatizan los esfuerzos por integrar los planes de corto plazo con la programación presupuestaria y así se llega a los planes operativos.

Al mismo tiempo, las demandas que confronta los centros de decisión hacen que éstos recurran a la capacidad técnica desarrollada en las unidades de planificación para que adopten un papel más dinámico en la asesoría sobre situaciones coyunturales.

Ante estas variaciones de énfasis y enfoques, las demandas se suplen en base a marcos de actuación diversos, lo cual da lugar a que se hable de una crisis de la planificación, aunque realmente se trata de una crisis de la modalidad de planificación concebida como la elaboración de "planes-libro".

Es así que encontramos a los planificadores de los setenta con preocupaciones diferentes a los planificadores de los sesenta, pero sin haber por una parte, resuelto los mismos problemas básicos de viabilidad política y además, sin realizar esfuerzos significativos por "planificar la planificación". Así como producto del uso del avance científico pero dentro de un relativo vacío de contexto socio-económico y político, se continúa tratando insistentemente de transferir técnicas de planificación no apropiadas a las condiciones propias de los países.

Por otra parte, se continúan los esfuerzos por profundizar la reforma de la administración pública siguiendo los mismos lineamientos que se consideraron válidos en la década anterior. Paralelo a ello se generan corrientes que enfatizan el mejoramiento de la administración o manejo de proyectos y la descentralización y autonomía como los medios más adecuados para concretar una acción eficaz.

Sin embargo, las demandas por la ejecución de proyectos ponen de manifiesto las limitaciones en las estructuras organizativas del sector público para afrontar la dinámica exigida por la conducción del proceso de desarrollo. Los resultados son en gran medida la creación de organismos ad-hoc y la proliferación de entes descentralizados con el consiguiente sacrificio en la coordinación y el crecimiento inorgánico del sector público. De esta forma, el cambio en el rol del gobierno que exigía la estrategia de desarrollo no se acompañó con la adecuación en su estructura organizativa.

4. Aspectos centrales de la problemática

A manera de resumen de la problemática de la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural en América Latina y el Caribe, y a riesgo de quedarnos a un nivel de abstracción bastante alto, conviene resaltar tres aspectos centrales.

En un primer nivel de abstracción, identificamos a los planificadores y administradores como dos grupos técnicos que se han formado y operan en forma aislada, muchas veces sin comprender la complementariedad de la labor de ambos, ni la urgente necesidad de integración de sus marcos de actuación. Por otro lado, los estudiosos que no han tenido la oportunidad de adaptar los conocimientos generados en otras realidades sociales a situaciones concretas en nuestro continente, generalmente elaboran esquemas que contribuyen a una mayor desarticulación de la planificación y la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

En un segundo nivel de abstracción, al interior de cada uno de los sistemas que estos dos grupos técnicos han creado, se aprecia una falta de integración entre sus diferentes niveles institucionales, imposibilitando así la consistencia entre acciones nacionales (multisectoriales y sectoriales), regionales y locales. Generalmente los esfuerzos se han dirigido al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local.

En un tercer nivel de abstracción se ubica la falta de correspondencia de los productos de planificadores y administradores con la evolución de los procesos políticos y económico-sociales de sus respectivos países. Causas principales de esta situación son, por una parte, la deficiente y muchas veces inexistente participación de la población rural, y por otra, la falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales subyacentes a la planificación y ejecución de la política de desarrollo rural, para daptarse a situaciones cambiantes.

III. CARACTERISTICAS DE UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.

Para enfrentar la problemática a que se refiere el capítulo anterior se requiere de un enfoque integral que articule la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Este enfoque debe reconocer las diferencias en la evolución de los procesos económico-sociales y políticos que se dan en los diferentes países.

A nuestra manera de ver, para poder superar las deficiencias anotadas anteriormente, este enfoque debería sustentarse en:

100

- i) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural como un proceso único contínuo y flexible. Se asume que vía el fortalecimiento de los mecanismos de dirección que intervienen en dicho proceso, se logra incidir de una manera comprensiva en la eficacia y eficiencia del sector público;
- ii) el rediseño del papel de los sistemas de dirección (sistema de planificación y sistema de decisiones) de los niveles regional y local y su integración con el nivel nacional en la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural; y,
- iii) la readecuación de las relaciones del sector público con la población rural, de tal manera que se incorpore la participación activa de ella en la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, y por lo tanto se organice dicho proceso de tal forma que sea adaptable a la evolución de la realidad económico-social y política de cada país.

El propósito fundamental del enfoque así bosquejado, es el de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios que le son requeridos para el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural.

Para el logro de este propósito, los esfuerzos deben dirigirse principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural en sus diferentes dimensiones espaciales (local-regional-nacional).

Este criterio se fundamenta en la consideración que las acciones de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas no se dan en forma aislada, sino articuladas en función del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. De esta forma, este proceso se constituye en el objeto al cual deben dirigirse dichas acciones de fortalecimiento.

Para la realización de las acciones de fortalecimiento de los mecanismos de dirección, se plantea el utilizar como instrumentos esenciales, los principios, normas y metodologías correspondientes a las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Se considera que ambas disciplinas son las que atañen en mayor medida a la preocupación por mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas.

5. Un solo proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

El aspecto fundamental de este enfoque es el considerar que el proceso de

ejecución es separable del proceso de planificación, solamente para propósitos analíticos, constituyendo la dinámica de sus relaciones de interdependencia, la esencia de la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural.

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación y ejecución se parte del hecho que el Gobierno a través del análisis de la realidad socio-económica y política, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad con la finalidad de alcanzar determinados objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Si como base de identificación tomamos en cuenta las características esenciales y los productos que generan cada uno de estos procesos, se puede definir al de planificación como un proceso continuo de producción de políticas, y al de ejecución como un proceso continuo de realización de acciones específicas.

El término "políticas" es usado en un contexto general para caracterizar los productos de los diferentes tipos de decisiones que toma el Gobierno. Estas decisiones se pueden agrupar de acuerdo a su naturaleza en decisiones de orientación o estratégicas, que corresponden a las políticas que generalmente se identifican como globales y sectoriales, y en decisiones operativas, que se refieren a las medidas de política y a las acciones específicas.

Las acciones específicas son partes de los programas y proyectos que se ejecutan dentro de los períodos presupuestales. Se refieren a las actividades de producción, apoyo y regulación que realiza en forma directa el Gobierno a través de las organizaciones que constituyen la administración pública. Las actividades de producción son aquéllas que se realizan como parte de los procesos de generación de los productos que desea la organización. Las actividades de apoyo se refieren principalmente a las transacciones que se realizan con el ambiente de la organización para obtener los insumos necesarios y entregar los productos deseados. Las actividades de regulación son aquéllas destinadas a propiciar y mantener dentro de un esquema normativo determinado, tanto la conducta de los diversos elementos integrantes de la organización, como la naturaleza de las interrelaciones de éstos con el medio ambiente, las cuales se dan en una forma sistémica.

El enfocar los procesos de planificación y ejecución como un proceso único y continuo, permite disponer de una visión integrada de la "acción del Gobierno" para conducir el proceso de desarrollo agropecuario y rural, de acuerdo a su posición ideológico-política (posición doctrinaria del Gobierno) y a la realidad económico-social y política (problemática económico-social y política) de cada país.

La conducción de proceso de desarrollo agropecuario y rural a través del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, está caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como las de formulación,

instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Estas cuatro etapas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas llegando a conformar procesos interdependientes que dan de esta manera el sentido de continuidad que debe caracterizar a la "acción del Gobierno" para conducir el proceso de desarrollo agropecuario y rural.

A esta conclusión llegamos después de haber estudiado primero el proceso de planificación en veintitrés países de América Latina y el Caribe y constatado la conveniencia de agrupar sus actividades en tres etapas: formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación. Luego nuestros estudios sobre el proceso de ejecución hicieron evidente la necesidad de articularlo al proceso de planificación para poder analizar la "acción del Gobierno" como conductora del proceso de desarrollo agropecuario y rural. Esto nos llevó a agrupar las actividades del proceso de ejecución a su vez en tres etapas, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación.

Es así que concluimos que para afrontar la problemática bosquejada en la sección anterior, los procesos de planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural deberían ser redefinidos. Esta redefinición debería tener en cuenta la necesidad de alejarse de dos consideraciones centrales que estuvieron presentes en la conceptualización de estos procesos durante las dos últimas décadas. Una de ellas se refiere a la doctrina en la que se basó la institucionalización de la planificación en América Latina y el Caribe y que a su vez guió las reformas de la administración pública; o sea la separación entre la definición de la política identificada con los planificadores y su ejecución a cargo de una burocracia mecanicista. **La otra se refiere a aquella visión de la planificación como una actividad exclusiva de un grupo de profesionales llamados planificadores que vieron su papel como el de agentes de cambio social, sin preocuparles mayormente la posición ideológica de los grupos que detentaban el poder de decisión.**

En este sentido se puede afirmar que al identificar la labor de los planificadores únicamente con la definición de la política, se reduce su acción a la etapa de formulación, y consecuentemente, al identificar las tareas del resto de la burocracia con la ejecución de la política, se reduce su labor a la etapa de realización de acciones. Por lo anterior concluimos que se ha venido haciendo una reducción del proceso de planificación a su etapa de formulación y del proceso de ejecución a su etapa de realización de acciones.

Basados en el estudio de como se están dando estos procesos en América Latina y el Caribe, concluimos en la necesidad de replantear los enfoques utilizados en el continente durante las dos últimas décadas con respecto a la planificación y a la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural; pensamos que es necesario conceptualizarlo como un solo proceso de análisis, decisión y acción, concepción que permite darle visión integrada y articulada a la "acción de Gobierno" para conducir el proceso de desarrollo.

Es importante resaltar que detrás del planteamiento hecho hay un cambio de énfasis, el cual se concreta en pasar de uno preocupado por la racionalización

de las decisiones estratégicas, a otro preocupado por la "calidad de la acción". En otras palabras, el énfasis es menor en los procesos mentales y mayor en las relaciones conscientes entre pensamiento y acción.

6. Fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural

Con base en lo planteado sobre el enfoque que aquí se presenta, se puede adelantar que el ámbito de acción del mismo lo definen los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural. En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico el enfoque de sistemas para la interpretación del funcionamiento de las organizaciones como sistemas sociales.

Aunque la literatura sobre el enfoque de sistemas aplicado a la teoría de organización alcanza enormes proporciones, es conveniente hacer referencia a los conceptos que están mayormente generalizados. En este sentido, el concepto de sistemas se refiere a un complejo organizado de partes o componentes que se interrelacionan, para el logro de un objetivo común, a través de un conjunto de productos generados mediante procesos particulares dentro de unos límites que constituyen la frontera del sistema.

Las partes o componentes del sistema son los que definen otros elementos de menor complejidad y se derivan del análisis de las funciones que el sistema principal debe realizar en forma permanente para lograr su objetivo. La definición de los sistemas subordinados dependerá del objetivo que se persiga con el análisis del sistema y es por eso que en algunos casos se presentan categorizaciones diversas para explicitar un mismo sistema.

En el contexto de nuestro enfoque, el conjunto de organismos públicos cuyo objetivo principal es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural es considerado como un sistema abierto, o sea que sus componentes mantienen una interacción compleja con el ambiente del sistema. Este ambiente se refiere a la realidad socio-económica y política de un país sobre la cual dicho sistema actúa, formando a la vez parte de ella.

Los componentes del sistema así identificado, están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de los sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son las de producción, apoyo, regulación y dirección. Estas actividades y por ende los sistemas subordinados que caracterizan, carecen de sentido particular o sea que son derivadas de la necesidad de una acción comprensiva, la cual en el presente caso está explicitada en la política de desarrollo agropecuario y rural.

El sistema de dirección es el que integra los sistemas de planificación y decisión y tiene como finalidad desarrollar la acción de dirigir o conducir las acciones de los demás sistemas subordinados o mejor dicho, del sistema

principal en su conjunto. Por lo tanto se considera que es al sistema de dirección al que se deben orientar las acciones de fortalecimiento del Instituto para lograr un impacto globalizante al sistema principal.

Para lograr su finalidad, el sistema de dirección desarrolla a la vez un conjunto de funciones como son la interpretación de la problemática socio-económica y política; establecimiento de objetivos y estrategia; definición de políticas; definición de la organización institucional; programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; coordinación interinstitucional para la realización de acciones específicas; seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; y control/evaluación de realizaciones, resultados de impacto.

Para el cumplimiento de cada una de estas funciones, el sistema de dirección realiza diversas actividades que adoptan características particulares en cada país, o sea que pueden variar de acuerdo a las características y papel que desempeña cada sector público, y para cada uno de los niveles espaciales de operación. Cada una de estas actividades de dirección implican el análisis y planteamiento de alternativas de acción y la correspondiente toma de decisión. Las interrelaciones que se dan entre ellas para la realización de cada una de las actividades de dirección dentro de un contexto organizacional determinado, constituyen los mecanismos de dirección.

7. Las relaciones entre el sector público y la población rural

Aunque la labor de fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural se dirige a las diferentes dimensiones espaciales en que operan las organizaciones públicas, en enfoque además plantea una estrategia que, dando énfasis al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes a los niveles de mayor cobertura espacial. De esta forma se pretende lograr que el proceso de planificación-ejecución fluya en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles, de tal manera que se generen mejoras apreciables en la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público en el ámbito rural.

La estrategia esbozada anteriormente considera que es al nivel local donde se generan las demandas reales de la población a la cual se pretende atender a través de programas de desarrollo rural. Por lo tanto, al enfatizar las acciones de fortalecimiento a este nivel, se pretende lograr que la participación de la población en el proceso de planificación-ejecución incremente la posibilidad de obtener mejoras en la eficacia y eficiencia de las acciones del sector público.

Por ello las acciones que se desarrollen dentro de este marco, se deben orientar a fortalecer mecanismos que permitan que la interpretación de la problemática, el planteamiento de alternativas de acción, las decisiones que se deban tomar, así como su ejecución, se den a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

100

Sólo de esta forma se podrá llegar a obtener soluciones apropiadas, ya que se generarían a través de una nueva dinámica que, con base en estas interacciones, permitiría incorporar correctivos sociales a un sistema de dirección que por ser estatal generalmente tiende a mostrar un estilo tecnocrático. En este sentido, se podría lograr que tanto dirigentes de las organizaciones sociales como empleados públicos desarrollaran mecanismos que permitieran su re-educación dentro de esa nueva dinámica económico-social y política que se genere.

Finalmente debemos indicar que para corregir las deficiencias del modelo de estructura organizacional vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo que criticamos en el primer capítulo, no se está proponiendo uno que simplemente invierta la direccionalidad del flujo de las decisiones.

Nuestro enfoque plantea que hay diferencias básicas en la orientación del sistema de dirección en los diferentes niveles espaciales en los que opera. El fortalecimiento de los mecanismos de dirección del nivel local en la forma esbozada generará un flujo ascendente de decisiones que requerirá ser armonizado con el flujo descendente de orientaciones centrales provenientes del nivel nacional. Esta compatibilización de las dinámicas ascendentes y descendentes será posible si definimos un nivel intermedio de operación del sistema de dirección cuyos mecanismos pongan énfasis en la compatibilización, coordinación y consolidación de ambos flujos.

Aunque en nuestro enfoque hemos venido asumiendo que la operación de los mecanismos de dirección se manifiesta en tres niveles espaciales (nacional, regional y local) ello se ha debido al interés de cubrir el grado de mayor complejidad, ya que reconocemos que los mecanismos de dirección del nivel intermedio no deberán necesariamente darse en divisiones organizativas de tipo regional, ello dependerá de las características de cada país.

IV. PAPEL DEL IICA EN EL FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION Y DECISION PARA LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

El análisis de la problemática que dio origen al enfoque planteado en el capítulo anterior, indica la necesidad de mejorar la capacidad del sector público para la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural como instrumento clave para el logro de los objetivos de desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural.

En este sentido, las acciones que propugna nuestro enfoque se dirigen principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación- ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. De esta forma, dicho fortalecimiento estará orientado al mejoramiento de la capacidad del sector público en lo relativo a la interpretación continua de

la problemática socio-económica y política, así como al planteamiento de alternativas de acciones, y a la definición y ejecución de soluciones apropiadas a las necesidades de los países de la región, de tal manera que se logren los objetivos deseados haciendo el uso más racional de los recursos del sector en su conjunto.

Si los planteamientos hechos en cuanto a contenido y estrategia del enfoque para esta área de concentración los interpretamos en términos de la estructura organizativa de nuestra institución, los tendríamos que relacionar a los ámbitos de dos "Líneas de Acción"; nos referimos a las Líneas de Acción V y VII. Así mismo, tal como se indicara en la introducción, pensamos que además, por las características que tiene y los productos que genere, esta área de concentración debería poder servir de soporte para la tarea técnica de las otras áreas más especializadas que se definan como estratégicas, así como para las tareas de conducción del propio proceso de planificación-ejecución interno del Instituto.

Es dentro de este contexto y dentro del marco de la cooperación técnica participativa y recíproca que propugna el Instituto, que se discute en éste capítulo la modalidad de operación que se viene desarrollando con base en los proyectos multizonales. La intención al presentar esta discusión es la de ilustrar las potencialidades de esta modalidad para la consolidación de los subsistemas técnicos, de tal forma que su operación permita desarrollar y mantener la personalidad técnica del Instituto en este campo y asegurarle de esta manera una posición de liderazgo en el continente.

8. La transferencia de conocimiento en el marco de la cooperación técnica participativa y recíproca.

Como punto de partida para las consideraciones sobre el papel del IICA en esta área de concentración haremos referencia a la preocupación central del Instituto en términos de la transferencia de conocimientos. En nuestro caso esta transferencia de conocimiento tiene el propósito de fortalecer los mecanismos de dirección de las instituciones públicas para conducir ese proceso único de planificación-ejecución.

La transferencia de conocimiento en el marco de la cooperación técnica participativa y recíproca, es un concepto específico a situaciones concretas; **implica "transferir-haciendo", y en nuestro caso, transferir haciendo significa participar directamente con los técnicos nacionales y por medio de sus instituciones en las tareas que son de su preocupación de tal forma de propiciar el desarrollo de una capacidad nacional permanente.**

La concreción de la transferencia en estos términos requiere contar con conocimientos adaptados o adaptables a situaciones específicas que se encuentran en los países donde actuamos. En términos generales se puede afirmar que la dificultad para realizar esta tarea crece cuando nos movemos de las ciencias naturales hacia las ciencias sociales, o bien de las disciplinas básicas hacia disciplinas aplicadas como la planificación y la administración para el desarrollo.

Poner en práctica esta estrategia de transferencia de conocimiento, creemos que es una tarea nada fácil y muy compleja. El arma que disponemos como institución para poder afrontar este reto es nuestra capacidad técnica institucional. Al respecto tenemos que reconocer que esa capacidad técnica se erosiona fácilmente, a una velocidad sorprendente, por lo que requiere mantenerse dentro de un continuo proceso de desarrollo. Esta capacidad debe además adaptarse constantemente a las situaciones cambiantes que confrontamos en nuestra acción de apoyo técnico directo a los países.

Así consideramos que para nosotros como técnicos, esta acción continua de desarrollo-adaptación de la capacidad técnica, es el reto más grande de nuestro tiempo; su correcto dimensionamiento lo sitúa en la base misma de la generación del conocimiento y, por el marco dentro del cual debe ser transferido, se sitúa sobre todo en la relación consciente entre pensamiento y acción, entre teoría y práctica.

Por las características de nuestra institución, por su presencia en el continente, creemos que esa capacidad técnica debe desarrollarse en forma colegiada, de tal manera que se manifieste en una "personalidad técnica" del Instituto en cada una de sus áreas de concentración. Para aclarar la idea, debemos indicar que cuando hablamos de personalidad técnica estamos refiriéndonos al resultado de un trabajo en equipo, que de una forma organizada contribuyen a construir todos los especialistas de un área de concentración. Por lo tanto no es algo que corresponde desarrollar en forma particular y aislada a los técnicos en cada una de las oficinas del Instituto en los países, ni tampoco les corresponde únicamente a los de la Sede Central; se trata de un trabajo de equipo por área de concentración.

Para que al IICA se le reconozca liderazgo en las áreas que considere estratégicas, no debe dejar que su acción de apoyo a los países, o su presencia en foros internacionales, se base en la inspiración aislada de sus técnicos. El Instituto cuenta con la infraestructura y los instrumentos necesarios para desarrollar subsistemas técnicos que realicen el trabajo en equipo de sus especialistas en cada área de concentración, de tal forma que le permitan desarrollar y mantener una posición de liderazgo en cada una de ellas.

Lo anterior lleva a plantear que el concepto de cooperación técnica participativa y recíproca, requiere visualizarse en el contexto de un ciclo que empieza con la generación y adaptación de conocimientos en función de las realidades de nuestra región, que continúa con la transferencia de ese conocimiento a situaciones concretas, para luego, y con base en la experiencia que se adquiriera en el trabajo con los nacionales, realimentar el ciclo. Este esquema permite que dichas experiencias y el desarrollo del conocimiento en los planos conceptual e instrumental, no se pierdan, sino que sean recogidos e incorporados al patrimonio institucional.

Para enfrentar el reto que se nos presenta en cada área de concentración, debemos reconocer la necesidad de disponer de insumos básicos que deberán ser captados en dos "niveles diferentes de actuación". El primero de estos niveles lo podemos identificar como el nivel abstracto, el cual tiene que ver

con la actualización de nuestros conocimientos respecto al desarrollo reciente de las disciplinas que nos dan sustento técnico; esto indudablemente trasciende las fronteras de los países miembros del Instituto. El otro nivel, que lo identificamos como el nivel concreto, se refiere a la necesidad de mantenernos actualizados en cuanto a la problemática de cada país y del continente en el cual actuamos.

Para cumplir con la tarea requerida en nuestra área de concentración, es importante disponer de los insumos básicos provenientes de los dos niveles de actuación mencionados, pero además es imprescindible reconocer la necesidad de una permanente tarea de adaptación del conocimiento generado por las disciplinas que nos sirven de apoyo a la realidad de los países en los que actuamos.

9. Los sistemas técnicos por áreas de concentración y la modalidad de operación de los proyectos multizonales

Para una institución como la nuestra, que en la actualidad está cooperando técnicamente con veinticinco países de la región, la transferencia de conocimiento en el marco de la cooperación técnica participativa y recíproca nos impone como condición necesaria para desarrollar y mantener una personalidad técnica institucional **que nos dé liderazgo en algunas áreas, una acción continua de desarrollo-adaptación de conocimiento en el sentido planteado en la sección anterior.** Para realizar esta acción se requiere que se conformen subsistemas técnicos que cuenten con mecanismos que les permitan operar con base en una modalidad que integre el trabajo de todos los especialistas en un campo determinado.

La caracterización de la problemática presentada y sobre todo el desarrollo del enfoque planteado como respuesta a esa problemática en los dos capítulos anteriores, es el producto de un trabajo en equipo en el que la participación conjunta de técnicos de la Sede Central y de las oficinas en los países se está dando sustentada en la modalidad de acción de los Proyectos Multizonales.

Esta modalidad de trabajo que se empezó a institucionalizar en el IICA con la creación de la Dirección de Proyectos Multizonales, recoge la experiencia de varios años de ejecutar proyectos de tipo hemisférico. En nuestra área de concentración, se ha capitalizado la experiencia dejada principalmente por cuatro de estos proyectos que se ejecutaron durante la década pasada. Estos proyectos son los ciclos de Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas (ciclos PEPA), el Programa de Gestión, el Programa de Manejo de Proyectos, **y más recientemente el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas para América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).** En igual forma se han recogido las lecciones dejadas por los esfuerzos por coordinar los proyectos nacionales de las Líneas de Acción V y VII. Así mismo se recoge la experiencia de los proyectos que actualmente están bajo la responsabilidad de la División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN), que incluye además del Proyecto PROPLAN/AP que se inició en 1978 el de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A) que se empezó en 1980.

La modalidad de operación que se está desarrollando con los Proyectos Multizonales se caracteriza porque permite dedicar una parte de los recursos a las actividades de diseño de tecnología apropiada (componente hemisférico), la cual es probada, adaptada y mejorada a través de actividades a nivel de país (componente-país), las cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología (componente hemisférico). La interacción entre estos dos componentes genera un proceso de realimentación que constituye un elemento fundamental en la operación de los proyectos multizonales, ya que integra dichos componentes garantizando así que los productos a obtenerse sean apropiados a las condiciones existentes en los países a los que el Instituto brinda su cooperación técnica.

Es importante remarcar que el término "componente" se refiere a la naturaleza de las actividades que se realizan en los proyectos y no está específicamente asociado a la localización de los grupos técnicos que trabajan en él. Por tanto se dan actividades relativas al "componente hemisférico" con la participación conjunta de los técnicos del nivel central y de los técnicos con sede en cualquiera de los países y correspondientemente, actividades relativas al "componente país" son ejecutadas con la participación del grupo técnico del nivel central y de técnicos con sede en países diferentes a aquél donde se están realizando las acciones. De esta forma se puede lograr un verdadero trabajo en equipo, aspecto esencial de los subsistemas técnicos de cada área de concentración, que por las características de la modalidad de operación de los proyectos multizonales, une conscientemente pensamiento y acción, teoría y práctica.

Es de esta forma que los proyectos multizonales, tal como lo expresó José Alberto Torres en la XXIV Reunión del Consejo de Directores, se conciben como instrumentos para "... fortalecer la personalidad técnica del Instituto en áreas consideradas prioritarias y en las cuales el IICA debe asegurarse una posición de liderazgo en el continente...".

En términos específicos del área de fortalecimiento de los sistemas de planificación y decisión para la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, el componente hemisférico estaría principalmente orientado hacia el desarrollo de marcos conceptuales, metodologías básicas referidas a los mecanismos de dirección de dicho proceso y a la documentación de experiencias concretas en este campo. Por su parte, las actividades que constituyen los componentes-país estarían referidas a la adaptación y aplicación de esos instrumentos técnicos y a la generación de la información que permita mejorarlos.

Para llevar a cabo las actividades de estos proyectos en el contexto de la cooperación técnica participativa y recíproca, los técnicos adscritos a ellos, ya sea que estén ubicados en la Sede Central del Instituto o en las oficinas en los países miembros, estarían llamados a desarrollar conjuntamente tres tipos de actividades: i) las de apoyo técnico directo, que "transfieren-haciendo" conocimiento, son las que enmarcan y condicionan a los otros dos tipos de actividades; ii) las de capacitación son las que sirven de puente entre la generación de conocimiento y la "transferencia-haciendo" de dicho conocimiento; y iii) las de estudios, que generan conocimiento a los dos tipos de actividades anteriores y las que a su vez se realimentan con los resultados de aquéllos.

Para diseñar la organización de estas actividades, se parte de considerar que además de las acciones de apoyo técnico directo y capacitación, que como parte del componente-país se realizan en los países respectivos, es necesario que se lleven a cabo tareas de estudio y de capacitación como parte del componente hemisférico que permitan el desarrollo de elementos conceptuales y metodológicos; estos elementos deben ser de tal naturaleza que sirvan de insumos para las acciones en los países y por lo tanto estas acciones del componente hemisférico deben ser objetivadas por las características de aquéllas.

Por su parte, aquellas acciones de apoyo técnico directo y de capacitación en los países generan información que debe ser captada y sistematizada por otras actividades de estudio del componente hemisférico realizadas en los países con la finalidad de mejorar o rediseñar los marcos conceptuales y metodologías, así como de documentar experiencias que se vayan teniendo y de esta forma incorporarlas en el patrimonio institucional. A su vez estas acciones generan insumos para otras de capacitación a nivel hemisférico y para nuevas acciones de apoyo técnico directo y capacitación en los países.

Es así que las características de la modalidad de operación de los proyectos multizonales se basa en las interrelaciones entre los cinco elementos presentados: componente hemisférico, componentes-país, apoyo técnico directo, capacitación y estudios. Las combinaciones en las que estos elementos son tomados en cuenta variará según las características de la problemática que se confronte y de la estrategia específica que el Instituto adopte para cada área de concentración.

10. El fortalecimiento de los sistemas de planificación y decisión para la conducción del proceso de planificación-ejecución.

En una forma muy breve, y a manera de ilustración del contenido de esta área de concentración, se presenta lo que deberían comprender las actividades de apoyo técnico directo, capacitación y estudio, con base en las cuales se podrían orientar las acciones del IICA en este campo.

Las actividades de estudio se podrían organizar en función de tres tipos de acciones básicas y otras complementarias más específicas debiendo ambas estar objetivadas por la necesidad de las actividades de apoyo técnico directo a los países. El primer tipo de acción básica se refiere a la caracterización de la situación y perspectivas de la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Para realizar esta caracterización se requiere del desarrollo y actualización permanente de un marco conceptual que guíe la captación de información, la labor de análisis y la interpretación permanente de la problemática, a partir de lo cual es posible definir acciones complementarias más específicas en apoyo directo a los países.

Un segundo tipo de acción básica se refiere al estudio del proceso de análisis de políticas, el cual lo definimos como el elemento que le da sustento a la tarea de asesoramiento permanente a la toma de decisiones. El tercer tipo de acción básica dentro de las actividades de estudio es el referente al análisis y diseño de los sistemas de dirección (que integran a los

sistemas de planificación y de decisiones) encargados de conducir el proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

Los tres tipos de acciones básicas se deben complementar con acciones específicas referidas al desarrollo de metodologías para cumplir con las funciones de dirección a diferentes niveles espaciales, entre ellas podemos mencionar las relacionadas con: i) elaboración de diagnósticos sobre la realidad económico-social y política, así como de la capacidad del sector público para la conducción del proceso de planificación-ejecución; ii) preparación de marcos doctrinarios y orientadores del desarrollo; iii) elaboración de programas de desarrollo; iv) identificación, preparación y priorización de proyectos; v) elaboración de planes y programas operativos vi) diseño de la organización institucional; vii) diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional para la realización de acciones específicas; viii) diseño de sistemas de seguimiento e información; ix) evaluaciones de realizaciones, resultados e impacto de programas y proyectos.

Para cada uno de estos tipos de acción específica, se deberían generar documentos que contengan aspectos conceptuales, aspectos metodológicos e ilustraciones que muestren cómo se aplican las metodologías desarrolladas en situaciones concretas en diferentes países.

Las actividades de capacitación a nivel de componentes-país se organizan como parte integrada al apoyo que se brinda al respectivo país en un aspecto concreto. Esta actividad se inicia con la presentación de la metodología respectiva y la experiencia de su aplicación en otras situaciones, luego se discuten las necesidades de ajustes a la metodología para poder aplicarla en el país y se intenta su aplicación en una situación simulada. Posteriormente deben cumplir un papel de difusión de metodologías probadas para expandir su utilización en el país. A nivel de componente hemisférico, las actividades de capacitación permiten lograr una primera aproximación a futuras acciones de apoyo en los países y además constituyen un medio importante de difusión e intercambio más generalizado de conocimientos y experiencias.

En lo que a las actividades de apoyo técnico directo se refiere, se debe actuar a través de dos tipos de modalidades. La primera de ellas se identifica como un enfoque integral para el desarrollo de sistemas de dirección encargados de la conducción de un proceso continuo e integrado de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Las acciones de fortalecimiento de los mecanismos de dirección se deben dirigir a las diferentes dimensiones espaciales en que operen las organizaciones públicas. Dependiendo del grado de consolidación tanto interno como en relación con el ambiente de cada uno de esos niveles, se deberá desarrollar una estrategia que ponga énfasis en aquél de menor desarrollo tendiendo a consolidar su integración con los otros en función de la compatibilización de los flujos ascendentes y descendentes de decisiones que se generen.

La segunda modalidad correspondiente a las actividades de apoyo técnico directo, se orienta a una labor de tipo parcial, más que todo puntual, a través de la cual las acciones se desarrollan en un área temática específica, que se requiere fortalecer como apoyo a algún proyecto nacional o a

11

alguna actividad coyuntural orientada a la definición de un proyecto nacional. Sin embargo, ésta debe ser sólo una modalidad de actuación subsidiaria o de transición hacia la modalidad anteriormente caracterizada como de tipo integral.

11. Consideraciones finales

Tal como se indicó en la introducción, la presentación de la modalidad de operación de los proyectos multizonales ha tenido como intención mostrar las potencialidades de la estrategia operativa subyacente a los mismos para el desarrollo y consolidación de la capacidad técnica institucional en determinadas áreas de acción del Instituto.

Para plantear este esquema se parte del hecho que el IICA, de acuerdo a su política institucional, ha tomado la decisión de crear o fortalecer algunas áreas de acción específicas, seleccionadas con base en la consideración conjunta de algunos criterios entre los que se deberían destacar, el propósito de atacar problemas cruciales para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe, las funciones que la nueva Convención asigna al Instituto, y la posibilidad y conveniencia de que el IICA sustente una posición de liderazgo en el continente en algunas áreas. Un área caracterizada en esos términos, es la que hemos definido como área de concentración.

El tratamiento del concepto de área de concentración que se ha hecho a lo largo de este documento, enfatiza su naturaleza de elemento estratégico hacia los cuales deberán orientarse esfuerzos sustanciales para construir y acrecentar la personalidad técnica del Instituto a través del desarrollo de subsistemas técnicos. Este desarrollo es el que se considera que permitirá al IICA alcanzar y mantener una posición de liderazgo hemisférico en las áreas que con este propósito se definan.

Para emprender esta tarea, el Instituto cuenta con la infraestructura y los instrumentos necesarios para propiciar el trabajo en equipo de sus especialistas, de tal manera que se logre el desarrollo de los referidos subsistemas técnicos. Uno de esos instrumentos, en actual desarrollo y con un potencial todavía no utilizado a plenitud, lo constituyen los Proyectos Multizonales, principalmente su modalidad de operación.

En el plano de las relaciones intrainstitucionales que se generan como producto de la operación de los proyectos multizonales, se estima que es preciso llegar a una mayor comprensión de esta modalidad de acción con el fin de superar los inconvenientes que en sus aspectos operativos se puedan estar presentando en esta fase inicial de institucionalización.

En este sentido, debe resaltarse que la "puesta en marcha" de cada proyecto multizonal, es quizás la etapa más difícil en términos de los nuevos tipos de relaciones que hay que definir; siempre el comienzo de una nueva modalidad de trabajo es difícil por los cambios de actitud que ella demanda.

Sin embargo, lo importante es apreciar en su correcta dimensión las posibilidades concretas que esta modalidad de acción ofrece frente a los mecanismos convencionales, no sólo porque dinamiza la capacidad técnica de las oficinas del IICA en los países, sino porque también permite, a la institución en su conjunto, hacer un uso más racional de sus recursos, fundamentar mejor la obtención de recursos adicionales, así como ampliar su capacidad de acción. En este sentido un aspecto muy poco discutido, que es sumamente importante por el impacto que tiene en la imagen de la institución, es la participación de los consultores. La modalidad de operación discutida nos permite el desarrollo de una red de consultores que se articule al equipo de especialistas del área de concentración; esta articulación se basa en compartir una determinada forma de actuación y el marco conceptual que la sustenta. Por otro lado, esta modalidad de acción enfatiza la documentación de experiencias para su incorporación al patrimonio de la institución.

Estas son en forma resumida, algunas de las bases en las que se sustentan los subsistemas técnicos a los que hemos hecho referencia, y que se convierten en los pilares para la operativización de la acción del Instituto sobre áreas de concentración utilizando como instrumento la estrategia operativa subyacente a los proyectos multizonales.

Un aspecto importante no abordado en este documento, es el referente a las relaciones que conlleva el funcionamiento de estos subsistemas técnicos dentro de la estructura administrativa del Instituto. Este es un tema sumamente importante que tiene varias dimensiones, aquí sólo mencionaremos algunas de ellas. Por un lado está el papel diferencial que deben cumplir los directores de área y los directores de oficina en los países, primero como orientadores de la acción de los subsistemas técnicos vía la concreción del marco doctrinario de la institución, así como de la problemática global en sus respectivos niveles, y luego, como usuarios de los productos de estos subsistemas para sus respectivas tareas de dirección. Así mismo se debe resaltar lo referente a las relaciones entre los diferentes subsistemas técnicos, aquí nuevamente el papel de los directores de área y de oficina en los países es sumamente importante; al respecto se han venido adelantando acciones en algunas oficinas a iniciativa de sus directores para la complementación entre proyectos, en igual forma vienen avanzando algunos coordinadores de proyectos.

Es así que consideramos que de la acción convergente y complementaria de los técnicos del Instituto que trabajan en un área de concentración y de los funcionarios con responsabilidades directivas, dependerá en gran medida la respuesta que como institución damos a las crecientes demandas que en la presente década generarán los esfuerzos de los países para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Pensamos que en la modalidad de operación de los proyectos multizonales aquí bosquejada, tenemos un instrumento útil para cumplir con este reto. Su perfeccionamiento es una tarea que demanda del aporte y experiencia de todos, ya que únicamente con base en un trabajo conjunto podremos desarrollarlo en toda su potencialidad a fin de que nos permita cumplir con nuestra labor en el horizonte que señala la nueva Convención.

IICA-CIDIA
BIBLIOTECA
Bogotá - Colombia

