UCION RESTRINGIDA

25ª

CONSEJO DE DIRECTORES

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE PLANIFICACION

ICA

SEDE CENTRAL, SAN JOSE, COSTA RICA
19 AL 23 DE OCTUBRE 1981

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-OEA

XXV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES DEL IICA

19-23 de octubre de 1981

SEDE CENTRAL SAN JOSE, COSTA RICA

INDICE

		Página
Lista de Participantes.....		i - v
Agenda y Horario de Trabajo.....		vi - x
Palabras de Apertura por el Director General.....		xi - xviii
Acciones realizadas con relación a las Recomendaciones de la 24ª Reunión del Consejo de Directores.....		1.0 - 1.23
TEMA 1:	Proyecciones programáticas para la acción del IICA en la década del 80.....	2.0 - 2.19
	Comentarios.....	2.20 - 2.30
TEMA 1.A:	Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina.....	3.0 - 3.39
	Comentarios.....	3.40 - 3.47
TEMA 1.B:	Planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.....	4.0 - 4.24
	Comentarios.....	4.25 - 4.32
TEMA 2:	Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos generales. Análisis e interpretación de las experiencias pasadas.....	5.0 - 5.29
	Comentarios.....	5.30 - 5.44
TEMA 2.A:	Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.....	6.0 - 6.7
	Comentarios.....	6.8 - 6.18
TEMA 2.B:	Programación y financiamiento de Proyectos Multinacionales. Internalización de las actividades en programas regulares.....	7.0 - 7.15
	Comentarios.....	7.16 - 7.25
TEMA 2.C:	La operación de Proyectos Multinacionales....	8.0 - 8.7
	Comentarios.....	8.8 - 8.14

Organización de los Grupos de Trabajo..... 9.0 - 9.5

Seminario de la Dirección General: Perspectivas para el financiamiento del desarrollo rural y la acción del IICA 10.0 - 10.4

Recomendaciones de los grupos sobre cada tema..... 11.0 - 11.19

SESION DE CLAUSURA

Palabras del Director General Electo
Dr. Francisco Morillo..... 12.0 - 12.2

Palabras del Director General
Dr. José Emilio G. Araujo..... 13.0 - 13.3

ANEXO: Resultados de la Evaluación de la XXV Reunión del Consejo de Directores

PARTICIPANTES

José Emilio G. Araujo
Director General

Francisco Morillo
Director General Electo

José Alberto Torres
Subdirector General, a.i.

Enrique Blair
Subdirector General Adjunto de Planificación

Malcolm H. MacDonald
Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural

Rodolfo Martínez Ferraté
Subdirector General Adjunto de Coordinación Externa

Don L. Shurtleff
Subdirector General Adjunto de Administración y Tesorería

Heraclio A. Lombardo
Director de Area 1 (Norte)

Lyndon McLaren
Director de Area 2 (Caribe)

Mario Paés de Barros
Director de Area 4 (Sur)

Miguel Paulette
Director de Area 3 (Andina)

Pedro Acha
Asesor Especial del Programa de Salud Animal

Quentin M. West
Asesor del Director General

Percy Aitken-Soux
Director de la Oficina del IICA en Jamaica

Héctor E. Alburquerque
Director de la Oficina del IICA en Argentina

Miguel Angel Araujo
Director de Evaluación, Subsecretario de la Reunión

Francisco Barea Sandino
Director de la Oficina del IICA en Colombia

Mario Barreto França Filho
Director de la Oficina del IICA en Grenada

Héctor H. Barreyro
Director de la Oficina del IICA en Barbados

José Irineu Cabral
Director de la Oficina del IICA en Brasil

Hernán Chaverra
Director de la Oficina del IICA en Perú

Rodolfo Chena González
Director de Información Pública y Comunicaciones

José Alfonso Chirinos
Director de la Oficina del IICA en Nicaragua

Finn Damtoft
Director del CIDIA

Federico Dao
Director de Sanidad Vegetal

Augusto Donoso E.
Director de la Oficina del IICA en Ecuador

Javier Esparza Duque
Director de la Oficina del IICA en Haití

Hugo Fernández
Director de Financiamiento Externo y Proyectos

Ernani Ma. da Costa Fiori
Director de la Oficina del IICA en Chile

Warren Forsythe
Director de la Oficina del IICA en Trinidad & Tobago, a.i.

Alberto Franco
Director de la Oficina del IICA en Honduras

Edmundo Gastal
Representante del Director de la Oficina del IICA en Uruguay,
Coordinador Programa de Investigación IICA-Cono Sur/BID

Guillermo Guerra
Director del Fondo Simón Bolívar

Aurelio J. Hernández
Director de Administración, a.i.

Ernesto S. Liboreiro
Director de Ciencias del Hombre

Carlos J. Molestina
Director de Conferencias y Reuniones

Emilio Montero
Director de la Oficina del IICA en Paraguay

Luis A. Montoya
Director y Representante de los Estados Unidos y Canadá

Efraím Morales
Director de Finanzas

Héctor Morales
Director de la Oficina del IICA en República Dominicana

Francis James Mulhern
Director de Salud Animal

Héctor Murcia
Director de la Oficina del IICA en Costa Rica

Gilberto Páez
Director del CATIE

Reginald Pierre
Director de la Oficina del IICA en Guyana

Armando Reyes Pacheco
Director de la Oficina del IICA en Guatemala

Humberto Rosado
Director de Recursos Humanos

Eduardo Salvadó
Director de la Oficina del IICA en México

Antonio Saravia
Director de la Oficina del IICA en Bolivia

Mariano Segura
Director de la Oficina del IICA en Venezuela

Raúl Soikes
Representante del Director de la Oficina del IICA en El Salvador

Jorge Soria
Director de Ciencias Agrícolas

Fernando Suárez de Castro
Director de Programación

Francisco Sylvester
Director de la Oficina del IICA en Panamá

Enrique Vigués Roig
Director de Análisis de Políticas, Secretario de la Reunión

Guillermo Villanueva
Director de la Oficina del IICA en Suriname

EXPOSITORES DE TEMAS ESPECIFICOS

Juan Antonio Aguirre
Jefe de la División de Elaboración de Proyectos

Miguel Angel Araujo
Director de Evaluación

Hugo Cohan
Jefe de la División de Políticas y Planificación Prospectiva

Lizardo de las Casas
Jefe de la División de Planeamiento y Manejo de Proyectos

Hugo Fernández
Director de Financiamiento Externo y Proyectos

Benjamín Gallegos J.
Especialista en Administración de Empresas Agrícolas

Malcolm H. MacDonald
Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural

Juan Luis Marambio
Jefe de la División de Programación Operativa

Efraím Morales
Director de Finanzas

Martín Piñeiro
Coordinador del Comité de Generación de Tecnología

Fernando Suárez de Castro
Director de Programación

José Alberto Torres
Subdirector General, a.i.

Eduardo Trigo
Coordinador del Comité de Transferencia y Adopción de Tecnología

Enrique Vigués
Director de Análisis de Políticas

AGENDA Y HORARIO DE TRABAJO

XXV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES DEL IICA

19-23 de octubre de 1981

Objetivos de la Reunión

1. Llevar a cabo con la participación de los Directores, una discusión sobre las proyecciones programáticas del IICA en la década del 80.

2. Intercambiar ideas sobre los objetivos, fundamentos y características de los Proyectos Multinacionales, y en la forma cómo el desarrollo de los mismos afecta a la organización y modo de operar del IICA.

3. Recomendar ajustes a los mecanismos operativos relacionados con Proyectos Multinacionales, y establecer pautas y normas de operación claras y efectivas.

Lunes 19

8:15 a.m.	Salida buses Hotel Balmoral-IICA	
9:00 a.m.	Apertura de la Reunión	Director General
10:30 a.m.	Café	
11:00 a.m.	Acciones realizadas con relación a las recomendaciones de la XXIV Reunión del Consejo de Directores.	Dirección de Evaluación (M.Angel Araujo)
11:30 a.m.	Discusión	
1:00 p.m.	Almuerzo	
2:30 p.m.	Tema 1: Proyecciones Programáticas para la Acción del IICA en la Década del 80. (La Agricultura y el Desarrollo Rural. Temas Prioritarios para la Acción del IICA).	Subdirección General Adjunta de Planificación (EVigués-HCohan)
3:00 p.m.	Comentarios Tema 1	a) I. Cabral b) E. Salvadó

3:20 p.m.	Café	
3:50 p.m.	Discusión	
5:30 p.m.	Salida buses IICA-Hotel	
7:00 a 9:00 p.m.	Coctel ofrecido por el Director General, Dr. José Emilio G. Araujo, a los Directores Nacionales y Directores de la Sede Central.	

Martes 20

8:15 a.m.	Salida Buses Hotel-IICA	
9:00 a.m.	Tema 1.A: Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina. (La Problemática de la Generación y Transferencia de Tecnología. La Estrategia de Acción del IICA y el Papel de los Proyectos Multinacionales Dentro de la Misma).	Comités de Generación y de Transferencia y Adopción de Tecnología. (MPiñeiro-ETrigo)
9:30 a.m.	Comentarios Tema 1.A	a) H. Chaverra b) R. Morales
9:50 a.m.	Discusión	
10:45 a.m.	Café	
11:15 a.m.	Tema 1.B: Planificación y Ejecución de la Política de Desarrollo Agropecuario y Rural. (La Problemática. Enfoque para América Latina y el Caribe. La Estrategia de Acción del IICA y el Papel de los Proyectos Multinacionales Dentro de la Misma).	División de Planificación y Manejo de Proyectos. (De las Casas)
11:45 a.m.	Comentarios Tema 1.B	a) A. Chirinos b) H. Barreyro
12:05 p.m.	Discusión	
1:00 a.m.	Almuerzo	

2:00 p.m.	Seminario de la Dirección General. Tema: Las Limitaciones del Financiamiento Externo y sus Posibles Efectos en las Acciones del IICA.	Subdirección General Adjunta de Coordinación Externa. (J.A.Aguirre)
3:00 p.m.	Tema 2: Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos Generales. Análisis e Interpretación de las Experiencias Pasadas.	Subdirección General Adjunta de Planificación (J.Marambio-FSuárez)
3:30 p.m.	Comentarios Tema 2	a) E. Gastal b) F. Sylvester
3:50 p.m.	Café	
4:20 p.m.	Discusión	
5:30 p.m.	Salida buses IICA-Hotel	

Miércoles 21

8:15 a.m.	Salida buses Hotel-IICA	
9:00 a.m.	Tema 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su Justificación. Uso Futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.	Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural y la Dirección de Proyectos Multinacionales. (MMacDonald-JATorres)
9:30 a.m.	Comentarios Tema 2.A	a) A. Reyes b) E. Montero
9:50 a.m.	Discusión	
10:45 a.m.	Café	
11:15 a.m.	Tema 2.B: Programación y financiamiento de Proyectos Multinacionales. Internalización de las Actividades en Programas Regulares (Normas para la Formulación de Contratos y Convenios según Fuente de Financiamiento con Proyectos Nacionales. Variaciones según Objetivos y Fuente de Financiamiento).	Dirección de Programación y la Dirección de Financiamiento Externo y Proyectos. (FSuárez-LMarambio-H.Fernández)

11:45 a.m.	Comentarios Tema 2.B	a) A. Franco b) E. Fiori
12:05 p.m.	Discusión	
1:00 p.m.	Almuerzo	
3:00 p.m.	Tema 2.C: La Operación de Proyectos Multinacionales. (Funciones de los Coordinadores. Relación Coordinadores-Directores de Oficina. El Papel de los Directores de Area. Aspectos de Personal, Contables y Administrativos).	Subdirección General (J.A.Torres-EMorales)
3:30 p.m.	Comentarios Tema 2.C	a) A. Donoso b) M. Segura
3:50 p.m.	Café	
4:20 p.m.	Discusión	
5:00 p.m.	Seminario de la Dirección General. "Experiencias del Fondo Simón Bolívar en Guatemala".	Ing. Benjamín Gallegos (F.S.B.-Guatemala)
6:15 p.m.	Salida buses IICA-Hotel	

Jueves 22

8:15 a.m.	Salida buses Hotel-IICA
9:00 a.m.	Discusión en Grupos de Trabajo.
10:45 a.m.	Café
11:15 a.m.	Continúa discusión en Grupos
1:00 p.m.	Almuerzo
2:30 p.m.	Continúa discusión en Grupos
3:50 p.m.	Café
5:30 p.m.	Salida buses IICA-Hotel

Viernes 23

7:30 a.m.	Salida buses Hotel-IICA
8:00 a.m.	Presentación y discusión de las recomendaciones elaboradas por Grupos de Trabajo.
9:30 a.m.	Café
10:00 a.m.	Salida para Turrialba
11:30 a.m.	Presentación de los programas del CATIE y breve visita a las estaciones experimentales.
1:00 p.m.	Almuerzo
3:00 p.m.	Clausura de la Reunión del Consejo de Directores - Discurso del Director General Electo, Dr. Francisco Morillo Andrade. - Discurso de clausura del Director General, Dr. José Emilio G. Araujo
4:30 p.m.	Regreso a la Sede Central-Coronado
6:15 p.m.	Salida de buses IICA-Hotel

PALABRAS DE APERTURA POR EL DIRECTOR GENERAL

Buenos días a todos. Me satisface que sigamos teniendo en la Sede Central las Reuniones del Consejo de Directores del IICA. En esta 25ª Reunión tenemos una vez más la presencia de todos los compañeros Directores de las Oficinas Nacionales además de los Directores de la Sede Central y de algunos invitados por la Secretaría de la Reunión.

Doy la bienvenida a todos y en especial al compañero Francisco Morillo, Director Electo del IICA para el próximo período administrativo que va de enero de 1982 a enero de 1986, y también al compañero Quentin West a quien el Director General Electo le ha ofrecido la posición de Subdirector General a partir del 15 de enero. Por esa razón decidimos invitar al compañero West a participar en esta Reunión para que colaborara en los trabajos de la misma y se familiarizara con el proceso de la Reunión del Consejo de Directores.

Esta Reunión está prevista en el Plan General como uno de los órganos de trabajo del IICA. El Plan General prevee una Reunión Anual del Consejo Asesor de Directores. La Secretaría Técnica de este Consejo Asesor está a cargo de la Oficina de Planificación y este año está en manos de los dos colegas Directores de Análisis de Políticas, Enrique Vigués y de Evaluación, Miguel Angel Araujo. A este Consejo Asesor de Directores no participaban todos los Directores de las Oficinas Nacionales sino sólo participaban uno o dos por Area. La situación particular del año pasado ante las perspectivas de una nueva Convención aconsejaron que reuniéramos a todos los Directores de Oficinas. La Secretaría de la Reunión nos sugirió que este año también invitaramos a todos los Directores de las Oficinas Nacionales para que participaran en este Reunión, con el fin de poder aprovechar la oportunidad de tener el primer contacto con el Director General Electo y con el Subdirector General del próximo período, ambos invitados especiales a esta Reunión. Ambos compañeros tendrán la oportunidad de un contacto personal con todos los Directores de Oficinas y al mismo tiempo podrán acompañar todo el proceso de la Reunión del Consejo y las Reuniones de Programación.

Escogimos como temas para la Reunión de Asesor de Directores los Proyectos Multinacionales, y las Proyecciones Programáticas para la Acción del IICA en la Década del 80. En el tema de las Proyecciones aparecen algunos aspectos importantes para el IICA. Estamos iniciando una década, hemos hablado mucho de esta nueva década y hemos hablado mucho del análisis de lo que fue la década de los 70. De este tema saldrán elementos que van a quedar como material para el proceso que la Junta en su Resolución No. 6 ha determinado se realice a través de un Grupo de Expertos que analicen y planteen algunas ideas para la Dirección General del IICA, para la conducción de los trabajos del Instituto en la próxima

década. Para preparar material y antecedentes para el Grupo de Expertos utilizaremos algunos de los elementos que se presentan en esta propia Reunión y las ideas que ustedes dejen y las que pueden enviar después. Además el Director General Actual de acuerdo con el Director General Electo designará un grupo de 10 compañeros de la Sede para preparar un marco de referencia para ese trabajo. El Coordinador de este Grupo de Trabajo será el compañero José Alberto Torres que está en el cargo de Subdirector General hasta enero de 1982. Su colaboración será muy valiosa por su gran conocimiento del Instituto y por su vivencia de trabajo. El Grupo de Trabajo Interno del IICA tratará de elaborar hasta el 15 de febrero de 1982 un marco de referencia para el trabajo del Grupo de Expertos de fuera del IICA, que realizarán su labor del 15 de febrero al 15 de mayo, conforme lo prevee la Resolución de la Junta Directiva. El Director General Electo también participará en el Grupo de Trabajo Interno, conforme lo prevee la susodicha Resolución No. 6. También el compañero Quentin West va a participar en el Grupo de Trabajo Interno como Asesor. El Grupo será constituido a fin de esta semana con el fin de que empiece a trabajar de inmediato.

El primer tema, o sea de las Proyecciones Programáticas, tiene dos subtemas importantes, uno es el Tema 1.A de la Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina. Pensamos que el desarrollo rural no debe ser una acción que sea tomada, digamoslo así, empíricamente a juicio de cada uno. Hemos tratado de orientarla estableciendo un marco conceptual. En el día de hoy se les entregará el Marco Conceptual para el Desarrollo Rural en el IICA. Es uno de los documentos presentados en la Reunión del año pasado, y sobre el cual recibimos muy valiosas colaboraciones de prácticamente todos ustedes y que ya ahora lo publicamos. Se trata de una política de la actual Administración que deja abierto un proceso contínuo de evolución de este marco. Es una primera aproximación que debería continuar evolucionando con la colaboración de ustedes y de las futuras direcciones del Instituto. Entre tanto en este marco, que representa una de las realizaciones cumplidas, damos una importancia bastante grande al campo de la Ciencia y la Tecnología, y creo que el IICA tendrá que continuar dándole importancia dentro de la Política General prevista en la Convención.

El otro tema es el de la Planificación y Ejecución de la Política de Desarrollo Agropecuario y Rural, que representa uno de los problemas importantes en este momento.

La Ciencia y Tecnología y la Planificación y Ejecución de la Política de Desarrollo Rural son puntos en los que creemos que nuestros países han tenido muy serias limitaciones y como consecuencia creemos que es importante debatirlos y considerarlos en nuestros trabajos.

Es importante también recordar aquí que la propia Convención define ahora de manera clara los objetivos del IICA: el Desarrollo Agrícola y

el Bienestar del Hombre Habitante del Medio Rural. Estos dos objetivos juntos hacen el concepto de desarrollo rural para nosotros, y es esto lo que aparece en la propia Convención en sus artículos iniciales, y por eso les recomiendo que la Convención nueva del IICA, que fue trabajo de largo tiempo y en el que todos nosotros participamos con gran intensidad junto a los países y junto a nuestra Junta Directiva, y que dió origen a esta nueva figura del IICA, sea también un documento de cabecera para todos ustedes. Es por esto que estamos distribuyendo durante esta Reunión el Documento Oficial que incluye la Convención y los Reglamentos aprobados en la Primera Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura realizada en Buenos Aires en agosto.

De paso quiero informarles también que estamos revisando los manuales del IICA para adaptarlos a los nuevos Reglamentos que fueron aprobados por la Junta, e incorporar algunos conceptos que pueden ser considerados de importancia en el proceso de desarrollo de nuestra Institución, o dictados por la propia experiencia de los que pasamos por el IICA.

Ahora quiero entrar al tema principal de mi intervención: quiero manifestarles un poco lo que fue hecho en el período de octubre de 1980 hasta esta fecha en que volvemos a reunirnos, o sea entre la 24ª y la 25ª Reunión del Consejo Asesor de Directores.

Estamos satisfechos del proceso que se desarrolló durante este año de trabajo, aunque no queremos estar enteramente satisfechos ya que insisto mucho en la tesis que he propuesto muchas veces a ustedes, que cuando uno queda muy satisfecho, pierde el deseo de continuar haciendo cosas, y como dijo el Director General Electo a principios de setiembre a los compañeros de la Sede que quería que el Director General Actual continuara trabajando hasta su último día con el mismo entusiasmo que lo había hecho hasta ahora, pues yo me reservo ese derecho de continuar con ese mismo entusiasmo; por tanto no quiero estar enteramente satisfecho porque si así lo hiciera el entusiasmo podría bajar.

Surgieron problemas en este año, algunos derivados de las propias condiciones de nuestra evolución. La Instalación de la Junta Interamericana de Agricultura el 17 de febrero de este año nos hizo pasar unos momentos de tensión entre la fase previa a la Instalación de la Junta y la fase posterior a la Junta. Habían algunas intranquilidades dictadas tal vez por aspectos puramente materiales y no por asuntos fundamentales de nuestra Institución. El establecimiento, con la aprobación del Comité Ejecutivo, del nuevo sistema de sueldos por parte de la Dirección General y tal vez por otro lado una consecuencia del proceso de adaptación que se había hecho en el sistema de sueldos y en los ajustes por sede, llevó a que aparecieran ajustes negativos en algunas oficinas y en la Sede Central, lo cual nos trajo algunas preocupaciones y algunos disgustos, como por ejemplo el que se hubieran preocupado algunos compañeros de intentar crear o establecer un síndrome de crisis en el IICA, que

que generara una crisis de verdad. Era crisis porque había bajado un poco los niveles de dólares en los bolsillos de algunos y como consecuencia se asustaron un poco sin acordarse que los países sufrían un proceso de devaluación que obligaba a los ajustes de sede negativos. No obstante hubo bastante buena comprensión y deseo de llevar las cosas adelante, lo cual nos permitió superar la "crisis" y podemos decir que ahora estamos satisfechos con las cosas conseguidas.

La instalación de la nueva Junta Interamericana de Agricultura se realizó con mucho éxito. En esta Junta se tuvo la asistencia mayor en número de Ministros de Agricultura que habíamos podido reunir hasta el presente en las Reuniones del IICA, e inclusive en las Reuniones Interamericanas de Ministros de Agricultura. Tuvimos aquí en la sede doce Ministros de Agricultura presentes, en la Reunión de Instalación de la Junta. En Buenos Aires en la Reunión de la Junta Directiva tuvimos once Ministros lo que representa una demostración de interés y apoyo de los países por el IICA. Me agrada mucho decir esto aquí y me permito agradecer a todos los compañeros de las Oficinas Nacionales que hicieron este año un esfuerzo muy significativo, porque supieron promover la asistencia de los países en tres importantes reuniones que el IICA desarrolló este año; -o sea, la Instalación de la Junta Interamericana de Agricultura en febrero, la VIII Conferencia de Ministros de Agricultura en abril, que se realizó en Santiago de Chile, y la Primera Reunión Ordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura realizada en agosto en Buenos Aires. Esto supuso para los compañeros de los países un trabajo tal vez bastante preocupante y bastante acción de carácter diplomático, de trabajo delicado con los países para conseguir que casi todos los países sintieran esa necesidad que nosotros sentíamos de recibir de parte de ellos un gran apoyo, y realmente lo tuvimos, y eso es lo que quiero agradecer de manera muy especial a los compañeros de las oficinas nacionales.

En particular desearía manifestar tres agradecimientos especiales en relación a las reuniones. Uno a la nueva Dirección de Conferencias y Reuniones que dirigió la Reunión de febrero y que lo hizo con bastante propiedad, lo que culminó que esta Reunión fuera un éxito. En segundo lugar deseo manifestar mi agradecimiento muy especial al compañero Ernani Fiori, Director de la Oficina de Chile, que tuvo el gran trabajo de organizar y promover las actividades de la Reunión de la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura, y en particular por tanta dedicación del compañero Fiori como persona, como amigo, como compañero ante aquellos que sufrieron por el accidente al final de la Reunión de Chile. También quiero señalar la acción que desarrolló el compañero Alburquerque en la Reunión Interamericana de la Junta en Buenos Aires. También a Alburquerque mi agradecimiento va en dos aspectos. Un agradecimiento por el buen funcionamiento de la Reunión a pesar de los problemas que pueden ocurrir en una Reunión en una ciudad grande, y especialmente por el hecho de que le sobrecargamos en el último momento con una segunda reunión: la segunda fase del Comité Ejecutivo que se había

reunido en San José y que en último momento se reunió también en Buenos Aires en los días previos a la Reunión de Junta. Yo quería dejar un agradecimiento muy especial a Alburquerque en lo que se refiere al aspecto personal: Habiendo pasado el compañero Alburquerque por un problema personal bastante grave, que todos nosotros lo acompañamos con mucho sentimiento, pudo superar toda esa fase difícil de su vida y estar participando con los compañeros del IICA durante la reunión con toda dedicación y entusiasmo. A ustedes dejo, por lo tanto, esta referencia especial.

Las acciones del IICA en lo que se refiere a la Junta Directiva creo que fueron bastante exitosas en todos sus efectos, sea en la Junta Extraordinaria realizada aquí en San José, en febrero, en la que pudimos constituir el Comité Ejecutivo de acuerdo con la sugerencia que había hecho la Dirección General en cuanto a un sistema de grupos de países y rotación dentro de grupos como componentes del Comité Ejecutivo de la Junta. El Comité Ejecutivo tiene una gran importancia para el IICA. Les pediría a todos ustedes que analizaran bastante bien la Convención y que dieran realmente la importancia que tiene este nuevo organismo del IICA que es el Comité Ejecutivo. Las dos figuras de la antigua Convención o sea la Comisión Permanente y la Comisión Especial, constituída por diez países, desaparecen para crearse el Comité Ejecutivo de la Junta Interamericana de Agricultura. Puesto que la Junta Interamericana solo se reúne cada dos años, el Comité Ejecutivo pasa a tener una gran importancia y puede tomar decisiones importantes ad-referendum de la Junta. El IICA va a depender mucho del Comité Ejecutivo, el cual en principio se va a reunir dos veces por año, como quedó establecido en el reglamento del Comité Ejecutivo, una reunión ordinaria y una reunión extraordinaria, sin perjuicio que pueda tener muchas más a solicitud del Director General o a solicitud del propio Comité.

En la Reunión de Buenos Aires se intentó crear una figura nueva a propuesta de algunos países. Esta figura era la de un Presidente independiente del Comité, o sea una persona que la Junta elegiría independiente de los Miembros del Comité que tendría un período permanente de dos años y que tendría una función de supervisión del Director General o de la Dirección General y también una función de colaboración con la Dirección General, aunque este aspecto no quedó claro en la Reunión. Si bien el Comité Ejecutivo en una reunión preparatoria a la Junta había admitido esta nueva figura, al llegar al Plenario la idea no estaba bastante clara y fue rechazada por los países. Con esto se creó una situación un poco difícil para la Institución, el Director General Electo no va a tener un elemento de contacto, como tenía el Director General Actual, con el Presidente de la antigua Junta, que era el Embajador que estuviera presidiendo el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Este asunto ha quedado sin resolver a nivel de Junta Interamericana de Agricultura, pero el proceso está abierto. En algún momento se pensó que el Presidente Electo de una Junta debía ejercer

funciones de Presidente de la Junta hasta la nueva Junta, pero se vio la imposibilidad de que esto fuera así dado los cambios constantes de Ministros de Agricultura que tenemos en los países y al hecho de que los Ministros tienen muchas ocupaciones inherentes a su cargo. De forma que nos quedamos con un problema y es de a quién el Director General se dirige en estos momentos. Estamos considerando con el propio Director General Electo, que el último Presidente del Comité Ejecutivo podría ser la persona con quien tuviéramos contacto. En este momento es el Representante de Costa Rica. El Comité Ejecutivo podrá decidir en próximo futuro, como política que no fuera una persona sino el país y así el Presidente sería la persona que ocupara la representación del país durante el período.

El otro punto importante que se vio de la Reunión de la Junta Directiva fue la decisión sobre el presupuesto del IICA. El presupuesto tuvo un apoyo muy significativo de la Junta y se aprobó en primera votación a nivel de US$ 17.000.000. Creo que es un nivel bastante importante el que se alcanzó para 1982 y nos deja en una situación bastante satisfactoria en cuanto a recursos regulares, pero también nos dejó una preocupación en el hecho de que los países no estaban aún en condiciones de aprobar el presupuesto de 1983. Como consecuencia decidimos retirar de la votación lo que se refería al presupuesto de 1983 y dejarlo para una Reunión Extraordinaria de la Junta que debe celebrarse en 1982 para aprobar el presupuesto de 1983. La reunión no está presupuestada y así no hay presupuesto para invitar a los representantes de los países con viajes pagados, pero de todas maneras va a ser una reunión de gran importancia porque será necesaria para asegurar el presupuesto de 1983. Necesitaríamos 19 ó 20 votos para aprobar el presupuesto en esta Reunión, conforme al ingreso de nuevos países.

Lo importante creo que fue la aprobación del Presupuesto de Extracuotas. Por primera vez el IICA llega a una situación de tener en su presupuesto solo un 34% del presupuesto regular y un 66% de extracuotas, incluyendo el Fondo Simón Bolívar.

Esta es una situación muy importante en la vida del IICA por su trabajo en América. Entre tanto para el nuevo Director General no puedo dejar de decir que hay una serie de preocupaciones en torno a esta situación. El hecho de haber sobrepasado los recursos de extracuotas a los recusos de cuotas con tanta magnitud, nos va a obligar a un sistema de planificación y de supervisión y control mucho más severo en lo que se refiere a los gastos a nivel de país con los recursos externos y de cuotas. Quisiera decir aquí con toda franqueza que no salgo satisfecho del IICA, con referencia a la cantidad de recursos que nos adeudan los proyectos de extracuota, y que los compañeros, muchas veces por buena voluntad de colaborar, van adelantando los proyectos de extracuota a costa de los recursos de cuota. El Instituto con este nivel de recursos de extracuota, no puede apoyar a los recursos de extracuota con recursos propios de cuota. Ese

es un problema serio y no debe extrañar, que tomemos algunas medidas muy severas, que este año ya las anunciamos y en muchos casos no fueron cumplidas bien, y les hacemos el pedido a ustedes de cobrar saldos deudores que tenemos por parte de los países, pues si así no fuera no conseguiríamos cerrar el año fiscal sin problemas mayores para la Administración siguiente. Es importante que ustedes nos ayuden en eso, cada uno en su país, en cobrar aquello que fue hecho, y dejo la recomendación muy sincera de que en los años fiscales futuros, no se adelanten recursos de cuotas para los trabajos de extracuotas.

En esta reunión tendremos un pequeño Seminario sobre Financiamiento Externo y sus Posibles efectos en la Acción del IICA. Hemos estudiado este punto con mucho interés. Estamos convencidos de que la agricultura va a tener una prioridad mayor de la que ha tenido hasta ahora a nivel de organismos financieros y de los gobiernos, pero de todas maneras el proceso para obtener recursos puede ofrecer algunas dificultades en el futuro y debemos contar con ello. No obstante no dejo de ser optimista y creo que el IICA del futuro continuará con las perspectivas que se han manifestado en el pasado y que llegará a tener un presupuesto de cerca de US$ 100.000.000 al final de esta década.

Tendremos grupos de trabajo en los cuales se discutirán los temas de esta Reunión. Les ruego que la discusión se haga tal como el año pasado, con absoluta sinceridad, con absoluto rigor, y que se manifiesten por parte de ustedes, especialmente los de las Oficinas Nacionales, las quejas, o los puntos de los cuales no están enteramente satisfechos, y esto es importante que quede aquí en un documento para servir de base de análisis posterior como siempre lo hemos hecho.

La preocupación que muchos nos han manifestado con los procesos inflacionarios y con los procesos de costos de vida a nivel de país, las tenemos en cuenta, pero no tenemos todavía medios para resolverlos. La decisión que hemos tomado ha sido la de resolver un poco la situación del cuerpo regular de técnicos del IICA, o sea los técnicos pagados con recursos regulares, y establecer un sistema de sueldos que pudiera mejorar un poco la situación anterior. Creo que esto lo conseguimos, pero no es aún definitivo, estamos en estos momentos reestudiando este ajuste de sueldos. Hemos intentado aproximarnos lo más posible a las Naciones Unidas. Hemos mejorado las condiciones de la aportación de fondo de retiro. La Administración del Fondo de Retiro y Pensiones de la Organización de Estados Americanos resolvió que era posible incluir los organismos especializados como el IICA dentro del sistema regular de retiro y pensiones. Como consecuencia el personal del IICA tiene hoy el mismo derecho de pensiones que tiene cualquier funcionario de nuestra Organización.

La primera propuesta de la Junta en el Reglamento que ustedes recibieron, no está dicho a qué fondo nosotros nos afiliaremos. Fue solamente

después de la Resolución del Consejo Permanente y de la Asamblea de la Organización de que era posible que los organismos especializados se beneficiaran igualmente de todos los derechos, que nosotros propusimos en la última redacción aprobada en Buenos Aires que nos afiliaremos al Fondo de Retiro y Pensiones de la Organización de Estados Americanos.

Está en consideración la aprobación de que la pensión se aplique a la esposa del funcionario, como también la aplicación de la pensión para los hijos menores de 18 años en el caso de que el funcionario falleciera y la esposa se volviera a casar.

La adopción de los ajustes por sede de trabajo en realidad es un poco diferente a nuestra Organización, pero no nos dio para ser iguales. En algunos casos estuvimos tratando de mejorar y en algunos casos se han obtenido mejoras muy sustanciales, pero de todas maneras en la mayor parte posible de los casos tratamos de igualarnos. Esto nos llevó a un presupuesto de gastos que no va a permitir llenar el próximo año todas las vacantes que estaban previstas en el presupuesto. Tanto es así que ustedes en la Reunión de Programación han visto o verán que tuvimos que recurrir al sistema de congelamiento de puestos durante el año 1982, pero si llegamos a los 14.8% de incremento en el presupuesto en el año 1983, se podrían llenar casi todos los puestos que estaban congelados en este año 1982. Es posible que con los otros ajustes locales de trabajo o con la adopción de una nueva tabla de salarios que se encuentra en estudios en esta organización aún tengamos que mantener para 1983 un cierto número de puestos congelados.

Bien señores, termino con la noticia de que ya a esta altura son 28 los países miembros del IICA después del ingreso de Dominica el 29 de setiembre. Creo que dentro de la proyección hemisférica que nos habíamos trazado es importante que todos los países sean miembros del IICA. Ya tenemos la decisión de St. Lucía de ingresar al IICA lo que hará en los próximos días. Ya nos hemos dirigido al nuevo Gobierno de Belice manifestándole el interés de que Belice ingrese al IICA, lo cual puede hacer a través del sistema de país no miembro de la OEA por un voto de dos tercios de la Junta Interamericana de Agricultura tal como aconteció con Guyana y Canadá. Estamos también en contacto con las autoridades de St. Vincent & Granadinas que si va a ser aceptado en la OEA en la próxima Asamblea General de diciembre y como consecuencia también ha tenido manifestaciones de que sea aceptado en el IICA. Con esto completaremos la participación hemisférica del IICA con la más grande amplitud que se podría desear.

Todo esto es un trabajo en el que todos ustedes han participado, un trabajo de todos nosotros y quiero para finalizar estas palabras iniciales agradecerles la colaboración que nos dieron durante el período de 1980 hasta ahora y durante el año que estamos terminando de 1981. A todos ustedes muchas gracias.

TEMA: ACCIONES REALIZADAS CON RELACION A LAS RECOMENDACIONES DE LA XXIV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES

Miguel Angel Araujo
Director de Evaluación

TEMA: ACCIONES REALIZADAS CON RELACION A LAS RECOMENDACIONES DE LA XXIV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES

1. INTRODUCCION

En este documento, se ha pretendido señalar de qué manera y en qué medida se han puesto en práctica las recomendaciones producidas como resultado de la XXIV Reunión del Consejo de Directores. Para el cumplimiento de este propósito, ha sido conveniente tener en cuenta que, el Consejo de Directores cumple funciones de asesoría. Por ello, sus recomendaciones tienen un carácter indicativo y en ninguna forma constituyen pautas definitivas o decisiones.

Por su origen, esas recomendaciones son muy importantes, ya que en la elaboración de las mismas, participa todo el Cuerpo Directivo Superior de la administración del Instituto. Por ello, el Director General las estudia con cuidado, las pondera en relación con el efecto que ellas puedan tener en el presupuesto del Instituto, con respecto a las relaciones que el Instituto debe mantener con las instituciones nacionales y Gobiernos de los Estados Miembros; en relación con la estructura interna del Instituto, y con respecto al equilibrio entre los diferentes programas y regiones, dando debida consideración a la oportunidad con que tales recomendaciones pudieran ser aplicables. Todo lo anterior, deberá ponderarse también de acuerdo con los términos de la Convención, los Reglamentos y las disposiciones que la Junta haya tomado o pueda tomar sobre las distintas materias que son objeto de dichas recomendaciones.

De esta manera, el grado y la extensión en que las recomendaciones del Consejo de Directores llegan a ser aplicadas, depende en gran medida de las decisiones que el Director General o la Junta, según el caso, tomen sobre las mismas. Por ello, consideramos conveniente, que después de cada Reunión del Consejo de Directores, el Director General proceda a designar un Grupo de Trabajo, integrado por funcionarios de la Dirección General, que bajo la orientación de la Subdirección General Adjunta de Planificación, estudie, analice y pondere todas las recomendaciones que de dichas Reuniones emanen y sugiera la aplicabilidad de las mismas, teniendo en cuenta todos los factores antes señalados.

2. Antecedentes

Para remontarnos a la temática de la pasada XXIV Reunión del Consejo de Directores, se detalla a continuación los temas que fueron presentados en esa ocasión y sobre los cuales, los grupos de trabajo generaron recomendaciones.

TEMA A: Política de Personal

TEMA C: Primera Parte. Elementos Generales del Programa Operativo 1981
Segunda Parte. Elementos de Carácter Global sobre el Proyecto de Programa Presupuesto 1982-1983

TEMA D: Ejecución del Programa Operativo 1980: Problemas y Soluciones

TEMA E: Marco de Referencia para el Desarrollo Rural

TEMA F: Proyecciones del IICA para la década de los 80

TEMA G: El papel de los Recursos Extracuota en el futuro del IICA

TEMA H: Algunas consideraciones sobre Proyectos Multizonales

TEMA I: Nuevos desarrollos en Programas del IICA

Sub-tema I-A: Programa Agroindustrial para el Desarrollo Rural, propuesta de un Marco Conceptual.

Sub-tema I-B: Programa de Trópicos

Sub-tema I-C: Agroenergía

3. Informe de las acciones realizadas con relación a las recomendaciones emitidas por los grupos de trabajo

3.1 TEMA A: Política de Personal

El grupo de trabajo formuló para este tema las siguientes recomendaciones:

1. Recopilar los documentos referentes a la capacitación y hacer énfasis en todas las políticas recomendadas para el efecto.

2. Tener en cuenta otros criterios, además del número de técnicos financiados con fondo de cuotas, para clasificar a las Oficinas Nacionales.

3. Estudiar el establecimiento de una carrera profesional dentro del IICA.

Las acciones que se cumplieron en base a estas recomendaciones fueron:

1. Capacitación:

   a) Se modificó la política 2.13 titulada "Capacitación de Personal" mediante Orden Ejecutiva 219/81 de fecha 25 de junio del mismo año.

   b) Se elaboró una reglamentación para crear un Comité encargado de analizar las solicitudes o peticiones del Personal Profesional Internacional que desee ampliar sus conocimientos mediante asistencia a cursos, reuniones, congresos, etc.

   c) Se progresó en la edición de varios folletos que se vienen preparando por la División de Capacitación y que constituyen elementos esenciales para la adecuada orientación y capacitación interna de los funcionarios nuevos. Uno de ellos se refiere a la historia del IICA y su evolución desde su inicio hasta la época actual. Otros: "Desarrollo Rural y su concepción dentro de nuestra organización", "Líneas de Acción con proyección humanista", "Política de Cooperación Técnica Participativa", "Refuerzo Institucional". Además hay otros pequeños folletos en preparación.

2. Clasificación de Oficinas Nacionales

   Mediante memorandum circular SC/DG 3239 del 1° de julio de 1981, al Director General creó las funciones con gratificación y a la vez aprobó una nueva clasificación para las Direcciones de Oficina en los países, estableciendo cuatro niveles de relevancia:

a) Nivel D

b) Máximo

c) Medio

d) Mínimo

Los criterios que se tomaron en cuenta para decidir con respecto a los diferentes grupos de países y su clasificación, se basaron en el número de Especialistas asignados; fondos de cuotas administrados, fondos extra cuotas manejados, con venios en ejecución, otros elementos de evaluación que permitan concluir con respecto a mayor o menor complejidad de tareas a realizar.

3. Carrera Profesional

La recomendación que se hiciera en la XXIV Reunión sobre el establecimiento de una carrera profesional que contemple los aspectos técnicos como los administrativos se mantiene como un objetivo que se espera alcanzar a corto plazo. Con la aprobación del reglamento de la Dirección General por parte de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y el próximo establecimiento de la Asociación de Personal, se contaría con los elementos que podrían contribuir a definir con precisión e implementar la carrera administrativa o carrera profesional dentro de la institución, tanto a nivel profesional internacional como a nivel de servicios generales.

Otros aspectos relacionados con la política de personal fueron tratados por los grupos de trabajo en las recomendaciones de los temas D y E que se presentan más adelante.

3.2 TEMA C "Elementos Generales del Programa Operativo 1981

Las recomendaciones elaboradas por los grupos de trabajo son en resumen las siguientes:

1. Para el caso de nuevas gestiones dirigidas a concretar convenios financiados con recursos externos se recomienda hacer una mejor apreciación de los costos de servicios generales para que sean cubiertos principalmente por dichos fondos.

2. Captar recursos externos para cubrir los costos generales de los proyectos multinacionales financiados con fondos de cuotas.

En relación a estas recomendaciones se cumplieron las siguientes acciones:

Sobre la primera recomendación, la Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa, desde hace algún tiempo decidió que a todos los proyectos que pasan por dicha Subdirección, se les corregirían los montos de las partidas correspondientes, cuando exista diferencia con lo calculado por parte de nuestras oficinas.

Se está en proceso de desarrollar criterios de costos unitarios que incluyan costos de servicios generales, aunque esta función correspondería directamente a nuestras oficinas ya que los costos de servicios generales varían de país a país.

En lo relacionado a la segunda recomendación solamente se puede indicar que los reglamentos actuales de los organismos internacionales financiadores, tanto los de acción bilateral como los multilaterales, no permiten el cumplimiento de esta recomendación.

3.3 TEMA D: "Ejecución del Programa Operativo 1980: Problemas y Soluciones".

En relación a este tema los grupos de trabajo elaboraron las siguientes recomendaciones:

1. Que se acepte la preparación de operativos para más de un año en el caso de proyectos de extra cuotas que se aprueban después de mitad de año.

2. Que se analice la posibilidad de simplificar la preparación de informes financieros de proyectos extra cuotas, ya sea admitiendo la rendición de cuentas en los items presupuestarios requeridos por la agencia donante, o bien dejando la responsabilidad de traducir los informes financieros normalmente preparados por la Oficina, a la contabilidad general.

3. Que se expliciten claramente los procedimientos de tramitación y aprobación de acciones para ser financiadas con recursos de Overhead derivados de fondos extra cuotas.

4. A NIVEL DE PAIS:

4.1 Que los presupuestos que se elaboren para proyectos extracuotas, incluyan todos los costos directos del proyecto.

4.2 Que para el Programa Operativo de los recursos extracuotas, se estime los costos indirectos del proyecto, incluyéndolos en el plan de uso del Overhead reservado a nivel de oficina.

4.3 Que al someter convenios para la aprobación de la Dirección General, las Oficinas indiquen los requerimientos negociados con la agencia donante, en materia de informes técnicos, financieros, etc.

5. Reforzar la capacidad administrativa de apoyo en las unidades operativas en los países a través de un programa formal de entrenamiento y mejor adecuación de la remuneración de este personal de conformidad a la magnitud y complejidad de sus responsabilidades.

6. Que las unidades componentes de la Sede Central analicen la aplicación del sistema de clasificación de personal regular, pero con un suplemento para compensar las deseconomías que surgen para los técnicos de la contratación por plazos breves u otras contingencias especiales.

7. Elaborar un documento guía en relación con la contratación de consultores que incluya las condiciones y mecanismos necesarios.

8. Adoptar previsiones para evitar demoras en la ejecución, originadas en las fechas de aprobación de los programas operativos.

9. Que dentro de las funciones de los Directores de Supervisión y Seguimiento, se enfatice su rol de coordinación y enlace entre las Oficinas Nacionales y las dependencias de la Sede Central.

10. Revisión y adecuación del sistema de supervisión, en cuanto al sistema de informes, su contenido y frecuencia.

11. Revisar la ejecución de los programas operativos a mitad de cada período para corregir a tiempo y hacer los ajustes necesarios.

12. Que la Dirección General integre un grupo de trabajo, para proponer mecanismos que permitan flexibilizar más la programación.

13. Que la actualización de los PANP's se haga sobre la base de una metodología revisada por la Subdirección General Adjunta de Planificación.

Sobre el cumplimiento de estas recomendaciones se presenta la siguiente información:

1. En relación a los proyectos de extra cuotas, cuando estos son aprobados después de mitad de año, el operativo que se pone en ejecución cubre hasta el final del mismo año. No se pueden aprobar operativos para más de un año calendario, debido a que el ejercicio fiscal debe cerrarse al final de cada año.

2. En cuanto a la posibilidad de simplificar la preparación de informes financieros que satisfagan el sistema del IICA y las necesidades de las agencias donantes, se indica que los dos tipos de contabilidad son necesarios. Se deja a las oficinas nacionales la preparación de los informes financieros normales y la Dirección de Contabilidad hace la traducción de un sistema a otro.

   La Dirección de Contabilidad lleva, para cada Convenio, una contabilidad separada, tanto presupuestaria (programa operativo) como de situación financiera. De los registros del sistema se derivan dos tipos de informes mensuales: el presupuestario propiamente dicho (listado de la computadora) y los estados de situación financiera que sirvan de base a la gestión de cobro correspondiente. En el anexo 1 se adjunta el formulario de "Situación Financiera de los Convenios, Acuerdos, Contratos y Fondos Nacionales", que se actualiza mensualmente.

3. En lo relacionado a la programación de recursos de Overhead la Subdirección General Adjunta de Planificación ha dado asesoría sobre este punto. Se ha enviado varias comunicaciones sobre el particular, con instrucciones para hacer un plan operativo sobre el uso de estos fondos, sobre la base de recaudación.

4. La recomendación hecha a los Directores Nacionales (N° 4) se está cumpliendo en parte. A pesar del apoyo técnico brindado, continúan recibiéndose propuestas con información incompleta sobre todo con relación a los requerimientos negociados con las agencias donantes, en materia de regularidad y contenido de informes técnicos, financieros, etc..

5. La preocupación que aparece en la recomendación 5 en el sentido de contar con personal de alto nivel en el área de administración es un hecho que se viene sintiendo desde hace muchos años. La gran mayoría de nuestros funcionarios en los países cuentan con personal administrativo de amplia preparación. La excepción se nota en el área del Caribe, debido a la escasez de personal de este rango y porque las Oficinas son de reciente creación y de poco movimiento. Con respecto a esa preocupación se viene procediendo en la forma siguiente:

   a) Cada vez que la Dirección de Recursos Humanos recibe una petición de capacitación, se dirige a otras oficinas que cuentan con personal nuevo con el propósito de que aprovechen las circunstancias y envíen a sus empleados a recibir los cursos que se programen. Inclusive la División de Capacitación ha contribuído con parte de sus recursos para estos propósitos.

   b) La Dirección de Recursos Humanos ha propuesto al Director General una Política de Salarios para el Personal de Servicios Generales, un Programa de Desarrollo de Recursos Humanos y una modificación al Sistema de Clarificación y Valoración de Puestos. Estas propuestas están siendo estudiadas con el debido cuidado por la Dirección General.

      La Dirección de Recursos Humanos considera que el IICA, en su carácter de organismo internacional necesita contar con una política de salarios que permita:

      i. Atraer y retener un personal competente,

      ii. darle un tratamiento equitativo ya en comparación con otros organismos, ya como integrantes de los diferentes niveles de la estructura salarial; y

      iii. hacerlo sin afectar seriamente el Programa Operativo 1982.

      El sistema que ha estado en operación seguía muy de cerca el establecido por la OEA que a su vez lo había tomado de las NN.UU. con sus ventajas y defectos. Esta propuesta busca mejorarlo corrigiendo dichos defectos y otros puntos débiles con base en nuestra experiencia.

c) Con la implementacion de un sistema de Clasificación y Valoración de Puestos a nivel de Servicios Generales, como el propuesto, se espera alcanzar una serie de objetivos:

i. Adecuar la estructura ocupacional y salarial, a nivel de Sede Central y de País, a las necesidades actuales del IICA.

ii. Disponer de un sistema de clasificación y valoración de puestos que proporcione bases firmes para desarrollar los programas de Reclutamiento y Selección de Personal, Capacitación de Personal (Planeamiento y Desarrollo de Recursos Humanos), Evaluación del Desempeño y Control de Personal.

iii. Garantizar una justicia salarial para todos los puestos de la Sede Central, así como para los de los países a nivel nacional.

iv. Propiciar un mejor flujo de información entre la Dirección de Recursos Humanos y las Oficinas Nacionales sobre los procedimientos para la elaboración de planes de clasificación específicos para cada país, en los cuales se apliquen los principios de política, normas y metodología establecidos para la Sede Central, tomando en cuenta las condiciones locales de los países.

6. La Dirección de Recursos Humanos ha establecido mecanismos para llenar las vacantes y contratar a los consultores en forma breve y oportuna. Para ello se ha acudido al contacto directo mediante conversaciones telefónicas con los Directores de Oficina; adelantos de exámenes médicos, confirmaciones de nombramiento por cable una vez firmados los originales de confirmación de nombramiento por el Director General, etc.

7. Se encomendó al Sr. Manuel Pérez el documento guía para la contratación de consultores y temporales como parte de sus tareas de Auditoría Interna, con Sede en Chile.

8. Se han realizado esfuerzos para llevar a cabo una expedita y rápida aprobación de los programas operativos. Prueba de lo anterior es que antes de iniciarse el ejercicio económico de 1981 todas las unidades operativas disponían de las asignaciones presupuestarias asignadas, es decir contaban con un programa operativo aprobado.

   Para facilitar la ejecución presupuestaria, junto con la aprobación de los operativos, se publicaron los respectivos códigos contables de cada uno de los proyectos y actividades.

9. Se ha fortalecido el rol de coordinación y enlace de los Directores de Area entre las Oficinas Nacionales y las dependencias de la Sede Central. Esto se ha ido notando cada vez más como prosecución de acciones iniciadas en las visitas de supervisión, junto con la de programación. Sin embargo se espera fortalecer aún más este rol de los Directores de Area.

10. El sistema de supervisión se ha ido regularizando conforme se ha ido programando y realizando las visitas a los países y se ha coordinado las acciones con la Dirección de Programación. El sistema de informes continúa sin variaciones, sin embargo se ha revisado el sistema de recepción y distribución de los informes en la Sede Central para facilitar el análisis de los mismos, por parte de los Directores de Area y asegurar la disponibilidad para las Direcciones de Reuniones y Conferencias, de Programación y de Evaluación, así como para cualquier funcionario que necesite consultarlos (memorandum del Subdirector General SC/SP 1411 del 28 de setiembre de 1981).

11. La revisión de la ejecución de los programas operativos a mitad de cada período se ha venido implementando en alguna forma, a través de las visitas de supervisión y programación a los países. Además siempre está en vigencia la Reprogramación de Medio Período y sus respectivas transferencias de fondos, que los Directores Nacionales continúan utilizando.

12. Se ha buscado a través de las visitas de programación que éstas sean el mecanismo de vinculación entre las Oficinas y la Subdirección General Adjunta de Planificación mediante las cuales se hace una programación conjunta de las actividades de cada unidad operativa. Estas constituyen un mecanismo de carácter permanente y de verificación, al cual se le ha eliminado el carácter rígido y de contralor que tenían en el pasado.

13. Se está prestando colaboración a las oficinas nacionales para la elaboración de sus PANP y de los programas operativos, a través de visitas del personal de la Subdirección General Adjunta de Planificación. Además con la participación de las oficinas nacionales, se está perfeccionando la metodología de los PANP para adecuarla a las reales necesidades del IICA y de los países. La metodología revisada se esta probando en tres países.

3.4 TEMA E: "Marco de referencia para el desarrollo rural"

El grupo de trabajo que tuvo a su cargo el desarrollo de este tema, elaboró las siguientes recomendaciones:

1. Explicitar las implicaciones operacionales del concepto de desarrollo rural presentado en: a) la nueva Convención, b) el Plan General y c) el marco de referencia recientemente presentado. Aunque los tres conceptos contienen valiosos elementos, no queda claro si se corresponden plenamente o no. ¿corresponde, por ejemplo, el concepto de desarrollo rural, implícito en la Nueva Convención (desarrollo agrícola más bienestar rural), al concepto de desarrollo rural del Plan General (crecimiento de productividad y producción, empleo y participación)? ¿éstos a su vez, se corresponden con los contenidos de aumentos de ingresos y participación en las decisiones presentadas en el marco de referencia?

   En relación a esta recomendación, la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural ha publicado con el N° 241 de la serie "Ponencias y resultados y recomendaciones de eventos técnicos", el documento titulado "Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural". De acuerdo con el Dr. Ernesto Liboreiro, coordinador de la publicación, el documento se modificó en su estructura y contenido, tomando en cuenta algunas recomendaciones de la XXIV Reunión. Con relación a lo central de la recomendación, en el sentido de explicitar las implicaciones operacionales del concepto de desarrollo rural presentado, conviene advertir que por su naturaleza de marco global para la acción, el documento no contiene orientaciones operativas específicas para el trabajo que desempeña el IICA en los países miembros a través de sus oficinas nacionales".

No obstante, la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural está trabajando actualmente en la elaboración de metodologías que permitan operativizar el marco de referencia conceptual mencionado.

3.5 TEMA F: "Proyecciones del IICA para la década de los 80".

Las recomendaciones que emanaron de este grupo de trabajo por lo integrado del planteamiento se transcriben en forma completa.

1. El documento sobre proyecciones para los 80', debería orientarse a la reelaboración de un nuevo PIMP, u otro documento, que explicite las principales áreas de concentración de esfuerzos, principales programas, principales tipos de proyectos y recursos financieros y humanos, requeridos por el Instituto para impulsar el nuevo IICA.

2. En este sentido, se requiere una decisión de las más altas autoridades, tendientes a establecer si las acciones en materia de proyectos integrados (por diferentes componentes), sean ellos de desarrollo rural integrado, colonización, reforma agraria, concentración parcelaria, etc., tendrán atención prioritaria, tendiendo a concentrarse recursos en este tipo de proyectos, si se seguirá el patrón vigente hasta el momento, o si buscaremos combinaciones de ambos a nivel de las unidades operativas.

3. El grupo sugiere, en este sentido, que en todos los países se tienda hacia la formulación y ejecución de al menos un proyecto integrado, a nivel de área, en forma gradual. Por "integrado" se entiende, aquí no tanto, el sentido que le asigna el PIMP, sino el de contemplar diferentes disciplinas y técnicas de las Oficinas Nacionales del IICA y de los países, aglutinando las líneas básicas de una unidad de propósitos a nivel de oficinas.

4. Lo anterior, plantea la conveniencia de volver a conceptualizar el fortalecimiento institucional, incluyendo elementos como el robustecimiento de ciertas funciones esenciales a los procesos de desarrollo y no únicamente, como se ha tendido a hacer en el pasado reciente, a lograr el fortalecimiento de organismos.

En el enfoque original del fortalecimiento, la posibilidad de fortalecimiento en funciones básicas esenciales, podía tener lugar a través del trabajo con grupos sociales involucrados en ejecución de proyectos. Si el IICA hace la decisión de trabajar en proyectos integrados, deberemos plantearnos volver a las fuentes originales del fortalecimiento institucional, agregando a ello lo que hemos aprendido en los años 60' y 70'.

En la década de los 80', el IICA requiere un proceso permanente de actualización de los PAIP's. Estos deben constituir la columna vertebral de las acciones del IICA en los países, y deberán surgir, conforme a su concepción originaria, de la compatibilización de los problemas prioritarios para los países y de la doctrina del IICA.

5. Se sugiere la necesidad de una coordinación más estrecha entre las Subdirecciones Generales Adjuntas de Planificación, Desarrollo Rural y Coordinación Externa. Si la Subdirección de Desarrollo Rural tiene a su cargo fundamentalmente la elaboración de marcos conceptuales y orientaciones técnicas en las áreas prioritarias de acción del IICA, la Subdirección de Planificación debe encargarse de velar para que los proyectos y actividades se ejecuten conforme a tales orientaciones. De manera semejante, la Subdirección General de Coordinación Externa, debería dar preferencia a la captación de recursos técnicos y financieros de origen externo en aquellas áreas definidas como prioritarias.

6. Por otro lado, para que ésto pueda ejecutarse, se requiere una amplia participación previa de las diferentes unidades que componen el IICA en la elaboración de marcos conceptuales, identificación de áreas temáticas prioritarias y enfoques operacionales. Esto constituye una necesidad, a la luz del papel que ocupa la participación de las personas involucradas en la ejecución de proyectos, dentro de la doctrina del IICA.

7. Si las más altas autoridades del IICA deciden que una porción importante de los proyectos del IICA será de apoyo a proyectos de carácter integrado en los países, deberán adoptarse mecanismos de dirección o coordinación entre cada línea y entre líneas o áreas de concentración de esfuerzos.

8. Se sugiere que los proyectos del IICA, deberán tender a apoyar proyectos a nivel de país, en los cuales se incluyan aspectos referidos al desarrollo agrícola y al bienestar rural, en forma simultánea.

9. De la misma manera como se están elaborando marcos conceptuales, proyecciones de recursos externos, identificación de áreas prioritarias, etc. deberían apoyarse los esfuerzos tendientes a establecer enfoques metodológicos a nivel de Oficinas Nacionales.

10. Al analizar el documento "Proyecciones del IICA para la década de los 80", el grupo encontró que existe una cierta desvinculación entre este documento y el Marco de Referencia para el Desarrollo Rural. Se recomendó que dicho documento fuese revisado por la Subdirección General Adjunta de Planificación, la cual para la revisión, podría tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

    a) Una estrecha relación entre la proyección del IICA para el 80 y el marco de referencia para el Desarrollo Rural.

    b) Una mayor sustentación de su contenido en base a las investigaciones estadísticas e informaciones de los PANP's que posee la Subdirección General Adjunta de Planificación.

    c) Una mejor sistematización para la selección de las áreas de "excelencia" o prioritarias, en que debe concentrarse la acción del IICA.

    d) Seguir las etapas de complementación del documento que se sugieren en el mismo.

    Tomando como base estas recomendaciones, se pueden adelantar las siguientes acciones realizadas o programadas por la Dirección General.

1. En primer lugar el documento sobre el IICA en los 80' fue reelaborado por la Subdirección General Adjunta de Planificación, y será presentado por la Dirección de Análisis de Políticas bajo el título de "Proyecciones Programáticas para la acción del IICA en la década de los 80'" en la presente Reunión del Consejo de Directores.

2. Con relación al planteamiento global contenido en las recomendaciones anteriores (de la N° 1 a la 9) se puede informar que precisamente la Junta Interamericana de Agricultura toma la resolución IICA/JIA/Res.6(1 0-81) por la que se encarga al Director General, en consulta con el Director General Electo, la designación de un Grupo de Expertos, conocedores de la agricultura y vida rural de América Latina y el Caribe, familiarizados con la doctrina y estrategias del IICA para que conjuntamente con el Presidente del Comité Ejecutivo, funcionarios de la institución, y de los países miembros del IICA, analicen sus instrumentos básicos dentro del marco de la convención de 1979 y las proyecciones del trabajo del IICA para la programación futura, tomando en cuenta los informes de evaluación presentados.

3. Uno de los considerandos que amparan la anterior resolución dice..."Que el Plan Indicativo de Mediano Plazo concluye su vigencia en junio de 1982 y habiéndose demostrado su utilidad como instrumento de implementación del Plan General, es recomendable que el IICA actualice dicho plan con la inclusión de los nuevos programas recomendados por la anterior Junta Directiva, tomando en consideración los documentos de evaluación presentados y las necesidades de apoyo de los países miembros para acelerar su desarrollo Agropecuario".

4. Entendemos que el cumplimiento de esta recomendación, prevista para el primer semestre de 1982, se orienta a la formulación del PIMP 1982-1985. Esto abarcaría la mayoría de las recomendaciones del grupo de trabajo sobre el tema "Proyecciones del IICA para la década de los 80'".

5. No obstante que la participación de las diferentes unidades del IICA en la elaboración de marcos conceptuales, identificación de áreas temáticas prioritarias y enfoques operacionales, ya se está dando, se prevee que el Grupo Interno de Trabajo que se integrará como contraparte del Grupo de 5 Expertos, se dé mecanismos de consulta que permita una más

amplia y previa participación de las unidades del IICA, para la preparación de los documentos base que se presentarán al mencionado Grupo de Expertos.

6. La utilidad de la permanente actualización de los PANP, conforme a su concepción original, de la compatibilización de los problemas prioritarios de los países y de la doctrina del IICA, el replanteamiento de la estrategia de fortalecimiento institucional y la modalidad operativa de proyectos integrales y complementarios a nivel de país son materia obligada de análisis en este esfuerzo de adecuación del IICA como el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano.

3.6 TEMA G: "El papel de los recursos extracuotas en el futuro del IICA".

Las recomendaciones que emanaron de este grupo de trabajo, se resumen en las siguientes:

1. El IICA debe continuar promoviendo proyectos financiados con recursos de extracuota. Sin embargo, debe hacerse un esfuerzo para que los mismos estén basados en su mayor parte en perfiles formulados por el IICA.

2. Que el IICA se asegure de obtener suficiente cantidad de recursos para operación y gastos generales en los proyectos que negocie.

3. Poner atención a la asignación del personal para la ejecución de los proyectos, dando especial atención a sus capacidades en materias gerenciales.

4. Adoptar una política salarial diferenciada y selectiva para la contratación y clasificación del personal para dichos proyectos.

5. Adoptar normas y procedimientos flexibles y ágiles para contratación del personal que va a trabajar en proyectos financiados con recursos externos.

6. Buscar la participación de las Oficinas Nacionales en la fase de identificación y elaboración de los proyectos.

7. Estimular y motivar a las Oficinas Nacionales para que participen más en la identificación y elaboración de proyectos para financiamiento externo.

8. Que se estudie en forma detenida si conviene al IICA participar en licitaciones públicas que se abran para seleccionar firmas y entidades ejecutoras.

9. Capacitar a los Directores de los países, en el proceso de captación, negociación y manejo de recursos externos.

Frente a estas recomendaciones se han tomado las siguientes acciones:

1. Sobre la recomendación 1 y 2, se debe resaltar que, si bien la sugerencia es en principio una buena idea y que gran parte proviene de perfiles del IICA, hay casos en que se tropieza con problemas operativos insalvables, ya que muchos de los proyectos en que el IICA se interesa y realiza, vienen por la vía de los "pipelines" de las instituciones de financiamiento. Lo que el IICA hace es decidir cuando un proyecto no le sirve o con el cual no está de acuerdo. Es difícil reformular un proyecto, de acuerdo a los criterios del IICA, en virtud de que ésto lo hace la agencia financiera. La Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa, siempre ha insistido en cumplir con la recomendación, de un mínimo de 14% de "overhead". Cuando esta cantidad no se ha cargado por existir costos generales como sustituto o por alguna otra razón especial, la Subdirección no ha tomado esta decisión. Por otra parte, se ha sugerido aumentar el "overhead".

2. Las acciones relacionadas con las recomendaciones 3, 4 y 5, fueron expuestas al tratar el tema sobre Política de Personal.

3. Sobre la recomendación 6, se debe señalar que desde hace algún tiempo y a nivel de país y en lo que concierne a identificación y elaboración de proyectos, la Subdirección General Adjunta de Coordinación Externa, no toma acción ninguna si no se reciben a través de las Oficinas Nacionales. Cuando el

proyecto se genera en la Sede Central, se busca activamente la participación de las Oficinas Nacionales involucradas.

4. La Subdirección General Adjunta de Coordinación Externa, comparte plenamente la recomendación 7, pero cabe resaltar que en gran parte ésto depende directamente de la actitud del Director de la Oficina, hacia el papel que pueden jugar los recursos externos en el país. Aquellos Directores que han solicitado colaboración, la han recibido. Se ha deseado hacer el análisis del pipeline de las Oficinas, en lo que a recursos externos se refiere, pero no ha sido posible realizarlo este año, normalmente por falta de personal y recursos.

5. Sobre la recomendación 8, no se ha realizado acciones.

6. En cuanto a la capacitación de los Directores de los países, en el proceso de captación, negociación y manejo de recursos, se pretendió en el corriente año, hacer algunas acciones, pero por falta de recursos no fue posible llevarlas a cabo. Se espera hacerlo en 1982.

3.7 TEMA H: "Algunas consideraciones sobre proyectos multizonales"

Las recomendaciones del grupo sobre el tema fueron las siguientes:

1. El documento debe enfatizar el papel del Director de la Oficina como responsable de la acción de cualquier técnico en el país y responsable de la ejecución del Plan de Acción. En consecuencia se debe perfeccionar las funciones de los técnicos de los proyectos multizonales y sus relaciones operativas con el Director de la Oficina y el coordinador técnico.

2. Definir los canales de comunicación entre técnicos, coordinadores de proyecto y Director de la Oficina.

3. Revisar la interrelación del Director de Supervisión y Seguimiento en relación al coordinador técnico y al Director de la Oficina.

4. Se debe afirmar los procedimientos de planeación de los diversos niveles del proyecto de tal forma que no se excluya al Director de la Oficina del proceso de planeamiento de las acciones a nivel de país.

5. Cualquiera que sea el origen de los fondos de los proyectos multizonales, estos a nivel país deben depender del Director de la Oficina.

6. Capacitar al personal de los proyectos multizonales en los aspectos doctrinarios y operativos del IICA para que puedan realizar más adecuadamente sus funciones técnicas y administrativas.

7. Finalmente, el grupo sugiere, que una vez que la Dirección General aclare o defina mejor estos diferentes mecanismos operacionales de los Proyectos Multizonales emita una Orden Ejecutiva (modificando la anterior) para normar el sistema operativo de los Proyectos Multizonales.

La acción que se ejecutó en base a la anterior recomendación, fue:

En vez de tomar acciones aisladas para mejorar la programación y ejecución de los proyectos multinacionales se consideró preferible hacer un análisis a profundidad de los mismos en esta XXV Reunión del Consejo de Directores y obtener las recomendaciones necesarias para un mejoramiento integral.

3.8 SUB-TEMA I-A: Programa Agroindustrial para el Desarrollo Rural. Propuesta de un Marco Conceptual.

El grupo de trabajo consideró que el marco presentado constituye una valiosa propuesta para orientar la entrada del IICA en este campo. Específicamente recomendó que el documento: "Debiera referirse también a la industrialización de insumos agrícolas (semilla, fertilizantes, etc.) y de materia prima no agrícola.

Se consideró que en conjunto de marco conceptual es bien interesante y provocativo pero valdría la pena hacer esfuerzos de identificar algunas experiencias concretas que avalarán su factibilidad técnico-económica y que devenga en el mejoramiento de empleo, ingreso y la participación, dentro del marco competitivo.

Se recomienda que dada la amplitud de temas agroindustriales-políticas, tecnologías, distribución y mercadeo y organización

de los productores para la agroindustria el IICA realice un análisis tendiente a establecer cuales entre las áreas mencionadas, ofrece una potencialidad mayor para su contribución.

Con este marco de sugerencias y recomendaciones, se han realizado las acciones siguientes.

1. Se está reformulando el Programa de Comercialización para el Desarrollo Rural y el de Pérdidas de Postcosecha con el objeto de introducir como un Sub Programa lo relacionado con la Agroindustria.

2. Se elaboró una propuesta sobre un Programa de Agroindustria para realizarse en cinco países. Dicha propuesta se presentó al IDRC quien ha manifestado interés en financiarlo. No obstante se ha indicado que el campo de mayor interés sería el de investigación, llegando a implementar acciones concretas de fomento en un país solamente.

3.9 SUB-TEMA I-B: "Programa de Trópicos"

Estas fueron las recomendaciones referentes a este tema, que formularon los grupos de trabajo:

1. Que se efectúe una revisión interna de los objetivos iniciales del Programa IICA-Trópicos.

2. Que se haga lo posible por recuperar, evaluar y difundir los logros del Programa.

3. Que se tomen las providencias necesarias para lograr la reactivación de la Comisión Asesora del Programa.

4. Que se concentren los recursos económicos y humanos relacionados con el Trópico, bajo una sola unidad de mando, localizada en la Sede Central.

5. Que en 1981 el Programa concentre sus actividades en:

   a) la reactivación de las acciones del Programa

   b) la elaboración de proyectos específicos para la concesión de recursos externos.

6. Que en 1981, se defina en los países, los proyectos y actividades que se identifican con el Programa, para ofrecerles el apoyo necesario.

Las acciones que se tomaron en base a las anteriores recomendaciones son:

1. En junio, 1980, se preparó el documento "Sugerencias para la Actualización y Fortalecimiento del Programa IICA-Trópicos" y se presentó a la Dirección General en octubre de ese mismo año.

   El documento, preparado por un grupo de trabajo contiene sugerencias, cuyo propósito es darle al Programa IICA-Trópicos una nueva fisonomía, a la vez que hacerlo más efectivo dentro del contexto actual de los países, y más aún dentro del panorama que se presenta a futuro para el desarrollo de la Cuenca Amazónica y los planes, para tal efecto, que se consideran dentro del Pacto Amazónico.

   Consecuentemente, la revisión de los objetivos iniciales del Programa, están sujetos, no sólo a su consideración por la Dirección General, sino ya a su implementación con los ajustes que se consideren necesarios.

2. Recientemente, Jean Dubois ha preparado (aún no distribuído) un documento en el que se hace un recuento de todas las actividades del Programa IICA-Trópicos, desde su inicio, el cual bien puede ser considerado como parte de la respuesta al Punto 2; lo que si faltaría es la parte de evaluación de los logros obtenidos. Se consideró, que tal aspecto también es una acción complementaria a la reestructuración del Programa.

3. La reactivación de la Comisión Asesora, así como de los Comités Nacionales, son también considerados en el documento mencionado en el punto 1, aunque con modificaciones respecto a su estructura y funciones iniciales. Por tanto, el realizar acciones en este aspecto, dependerá de la consideración del Documento presentado.

4. También este punto es considerado en el Documento mencionado y por tanto su ejecución está sujeta a la decisión de la Dirección General.

5. El Programa no ha desaparecido, por tanto, el Programa ha seguido durante el presente año, operando de acuerdo con su plan de trabajo. En lo que respecta a la elaboración de proyectos para financiación, se han preparado varios que están en la Sub-dirección General Adjunta de Coordinación Externa.

6. El Programa IICA-Trópicos y el Comité de Trópicos, han participado en el presente año, en una serie de reuniones relacionadas con el desarrollo del trópico amazónico, en una de las cuales, Reunión de Manaos, Brasil, junio de 1980; promovida por IICA-Trópicos y el Comité de la Red de Investigación Agraria para la Amazonía, REDINAA, se efectuó un diagnóstico de las prioridades de investigación en el área amazónica, con plena participación de los representantes de los países involucrados en la Cuenca Amazónica.

   Se considera, que este diagnóstico, constituye la base para la elaboración de proyectos y actividades a nivel de país y de región, etapa que lógicamente está sujeta también a la reestructuración del Programa.

3.10 SUB-TEMA I-C: Agroenergía

El grupo de trabajo recomendó

"Que se adopten las medidas necesarias, incluyendo aquellas relacionadas con la asignación de recursos adicionales indispensables para continuar los esfuerzos y acciones necesarios para que el proyecto que está siendo elaborado, quede debidamente perfeccionado en marzo de 1981 conforme a lo previsto".

1. Se continuaron acciones destinadas a completar el diagnóstico agroenergético de Costa Rica en sus componentes económico y agronómico, así como actividades complementarias en aspectos tales como uso racional de energía en fincas cafetaleras y la zonificación de cultivos agroenergéticos, comenzando con caña de azúcar.

   También se han iniciado las actividades para determinar la competencia ecológica entre cultivos alimenticios y agroenergéticos y el balance energético de algunos cultivos en diversas regiones del país.

2. Se creó la División de Agroenergía dentro de la Dirección de Proyectos Multizonales y se asignó un técnico a tiempo completo.

2.0

TEMA 1

PROYECCIONES PROGRAMATICAS PARA LA ACCION DEL IICA EN LA DECADA DEL 80

Enrique Vigués Roig
Hugo E. Cohan

Dirección de Análisis de Políticas

TEMA 1: PROYECCIONES PROGRAMATICAS PARA LA ACCION DEL IICA EN LA DECADA DEL 80

I. INTRODUCCION

La intención de este documento es presentar, en el marco de la problemática socio-económica de los países de la región, la relevancia del sector agrario en este momento y en el futuro previsible y enmarcar en este entorno la cooperación técnica internacional, abriendo opciones para los programas y estrategias de acción del IICA.

Este documento es una continuación y una reflexión ulterior sobre el tema "El IICA en los 80", presentado en la Reunión del Consejo de Directores de 1980. (1)

El tema no se trata de una forma exhaustiva, tampoco se pretende definir prioridades ni estrategias, sino presentar algunas alternativas que merecen discusión.

II. SITUACION SOCIOECONOMICA DE LOS PAISES DE LA REGION

El sector agrario debe ser analizado en el contexto de los problemas que absorben la atención de los países. De hecho, estos problemas determinan en gran medida las decisiones políticas y económicas a nivel nacional y, consecuentemente, también determinan las decisiones con respecto al Sector Agrario.

La severidad de los problemas varía de país a país, así como la importancia que se atribuye a ellos. No obstante, hay ciertas situaciones que son factores comunes en todos nuestros países. Entre estas situaciones están el endeudamiento externo, la inflación, la desocupación y subocupación de la mano de obra y la pobreza rural y urbana.

---

(1) "El IICA en los 80", Malcolm MacDonald. Presentado para cubrir el Tema F de la XXIV Reunión del Consejo de Directores.

La situación actual de prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, se caracteriza por un elevado endeudamiento externo. El endeudamiento externo alcanza en algunos países límites peligrosos. En todo caso el endeudamiento restringe las posibilidades de nuevas inversiones para el desarrollo en los países del área.

A esta sitaución de endeudamiento se ha llegado con la agravante de que los préstamos, especialmente en los últimos años, han sido en gran medida de carácter no concesional, a lo que se ha añadido las altas tasas de interés que dominan el mercado financiero mundial. Por otro lado, se han aumentado las importaciones, y en algunos casos los precios de las mismas, siendo el petróleo el exponente máximo del incremento de precio. Esto último afecta directamente a los países con déficit de producción sobre consumo e, indirectamente, a todos los países, por la incorporación de los precios altos del petróleo en gran parte de las mercancías importadas y en la producción interna.

Esta situación de alto endeudamiento no cambiará mucho en los próiimos años, mientras no se dé una reactivación vigorosa de la economía mundial que puede traer consigo una reducción de las medidas proteccionistas, y un aumento de los precios de los productos que los países de la región exportan y mientras no se incremente aún más el comercio intraregional y se consiga un aumento y una mayor eficiencia en la producción nacional tanto para consumo interno como para exportación.

Otro fenómeno generalizado en la región son las altas tasas de inflación originadas por el exceso del gasto público y los altos costos de producción y distribución. La devaluación de las monedas ha resultado del intento de mantener la competitividad de las economías, dada la inflación interna y ha resultado en inyecciones adicionales a la espiral inflacionaria. La tasa agregada de inflación de los principales países de la región muy probablemente llegará a 74.1% en 1981 (1).

Internamente los países de la región se enfrentan a altos porcentajes de desocupación y subocupación, generados por un crecimiento demográfico no acompañado de un desarrollo de las economías capaz de crear puestos de trabajo productivo al ritmo necesario.

---

(1) Latin America/Caribbean Division, Bank of America. Newsweek/ July 6, 1981, Pp. 32.

En todos los países del área sigue el proceso acelerado de la urbanización, debido al crecimiento de la población y a las pocas oportunidades de empleo en las zonas rurales lo cual mantiene el éxodo del campo a la ciudad.

La pobreza, con relación al número de pobres y a la severidad de la pobreza, ha ido en aumento en muchos países, desplazándose numéricamente del campo a la ciudad, aunque, en proporción del total de la población en cada una de las áreas, hay mayor pobreza en el área rural (62% del total de la población rural) que en las zonas urbanas (26% del total de la población urbana (1).

Resultado de la situación interna, y de ciertas presiones externas, se han exacerbado los conflictos sociales y la inestabilidad política en muchos países del área.

Lo presentado hasta ahora son manifestaciones de problemas que indican la situación de subdesarrollo regional. Los diagnósticos en profundidad deben considerar la forma cómo el sector se ha integrado a las economías de la región y de cómo, a su vez, éstas economías se ubican en la estructura histórica del crecimiento mundial y de la división internacional del trabajo.

III. IMPACTO DE ESTAS SITUACIONES EN EL SECTOR AGRARIO Y POTENCIALIDADES DE ESTE PARA AYUDAR A SUPERAR LOS PROBLEMAS QUE SE DERIVAN DE DICHAS SITUACIONES

Como reacción a las circunstancias descritas en el número anterior, las medidas políticas y económicas se están dirigiendo hacia la restricción edel gasto público, la reducción de las importaciones, sea directamente, sea gravando fuertemente a ciertos rubros de importación (2). Puede observarse en la región una clara tensión entre fuerzas que tienden a acentuar la integración mundial y medidas de protección interna. También se ha tendido a restringir la aceptación de préstamos, buscando sólo los que se ofrecen con grandes

---

(1) La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL Nº 27.

(2) Algunos países de América del Sur están ensayando una política de liberalización de importaciones, procurando forzar la eficiencia del aparato productivo interno a través de la presión de los precios internacionales.

ventajas de pago y a bajos intereses. Y se ha procurado seleccionar los préstamos que representan inversiones productivas a corto o mediano plazo. Por otro lado, se está tratando de fomentar las exportaciones y de diversificar a las mismas, especialmente promoviendo exportaciones de artículos no tradicionales.

El impacto sobre el sector agropecuario de estas medidas y de estas tensiones de política interna se ha dejado sentir en muchos países y de una forma más severa en el sector agropecuario y en áreas rurales, que en los demás sectores y áreas. Esto es especialmente verdad en cuanto la restricción del gasto público que ha sido por lo general mayor en en el área rural que en el área urbana, dada la menor capacidad de presión política de las poblaciones rurales.

Por otro lado, los agricultores ven afectados sus ingresos por los costos crecientes de los insumos, la caída de los precios de algunos productos agrícolas en los mercados internacionales y la contención de los precios de productos de consumo popular y de primera necesidad, en el interior de cada país. Además, los créditos se han encarecido por las altas tasas de interés. Este conjunto de circunstancias influyen en la disminución de las inversiones productivas en el sector.

Dadas las medidas restrictivas que se están tomando, se hace más difícil conseguir un aumento de la ocupación promovido por el gasto público. En especial, esto se puede decir de las inversiones que directa o indirectamente podrían aliviar la pobreza tanto urbana como rural, quedando crecientemente la tarea en función del eventual efecto derrame del desarrollo que pueda generar la acción privada (1).

La disminución del ritmo de crecimiento de los otros sectores de la economía afecta adversamente al sector rural, por lo menos en relación con la posibilidad de transferir mano de obra del sector agrario a otros sectores. La falta de oportunidades en otros sectores sobrecarga al sector agrario en el sentido de un mayor desempleo y subempleo y una mayor ineficiencia y un aumento de los problemas sociales.

---

(1) A falta de un cambio integral en el estilo de desarrollo, una posible excepción a esta actitud pasiva del sector público, la motivaría la conjunción de presión política interna y de condiciones especiales de financiamiento. Esto lo muestra el intento SAM de México y algunas previsiones de un Mini Plan Marshall para América Central y el Caribe.

Los países que carecen de recursos petroleros y que dependen en gran parte de la exportación de productos agrarios para conseguir divisas extranjeras, se verán forzados a incrementar la producción agraria de exportación y la producción de agroenergéticos, lo cual en algunos casos podría ser en detrimento de la producción de alimentos para consumo interno.

El crecimiento poblacional seguirá exigiendo una mayor producción agraria según sea el crecimiento del ingreso y su distribución. La demanda efectiva de productos agrarios, especialmente alimentos, tomará aspectos particulares con relación a qué clases de productos se producirán.

Resumiendo, la problemática del sector rural en la década de los 80 viene dada por un incremento de la demanda (en función del aumento de la población y del ingreso) y una serie de obstáculos al incremento de la oferta, siendo el principal la poca rentabilidad de las operaciones agrícolas, sobre todo cuando están dedicadas a producir para el mercado interno de consumo popular. En el aspecto social, que también influye sobre la oferta, están los problemas del exceso de personas en el sector con relación a los recursos y a los ingresos, y a la baja inversión privada y pública en el área rural en general. Además la falta de servicios básicos hace menos atractiva la permanencia en áreas rurales.

Por otro lado se han aumentado las oportunidades del sector agrario para ayudar a superar los problemas derivados de la situación socioeconómica actual. Pero esto requerirá una gran imaginación para enfrentar problemas históricos y una gran precisión en programas prioritarios.

Quizá el aspecto más importante en relación con las oportunidades del Sector, es que las actividades agropecuarias pueden constituirse en motor estratégico del desarrollo rural. Acá es donde el esfuerzo imaginativo por alterar el resultado negativo del estilo de desarrollo requerirá un esfuerzo particular. Construir un marco para el desarrollo integral en áreas rurales a partir de los conflictos Norte/Sur y de las tensiones urbano/rurales, en marcos económicos restrictivos y políticamente desfavorables al Sector y a las poblaciones rurales, sigue siendo una tarea pendiente.

En otros campos, parece más fácil lograr se efectivice el aporte sectorial. Estos son los de alimentos, divisas y agroenergía.

La disponibilidad eficiente de alimentos que podría proporcionar el sector agrario, contribuiría a frenar la inflación, a la vez que aliviaría los problemas de nutrición y abastecimiento interno y reduciría la necesidad de importar productos agrícolas.

También debe tenerse en cuenta que el sector agrario sigue siendo la fuente principal de las divisas que obtienen la mayoría de los países del área.

Frente al problema nuevo de la escasez y carestía del petróleo, el sector agrario empieza a contribuir con la agroenergía a la solución de dicho problema.

Todo esto requerirá definir políticas económicas, educacionales y tecnológicas que mejoren la inserción de los países en la economía mundial, y la inserción del sector en el economía de los países y que permitan que las poblaciones rurales marginadas participen en los beneficios del crecimiento.

IV. REQUISITOS PARA QUE EL SECTOR AGRARIO PUEDA AYUDAR A SUPERAR LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA SITUACION ACTUAL Y PREVISIBLE

Las actividades agrícolas de la región han demostrado capacidad para responder a los desafíos del crecimiento económico cuando el conjunto de políticas adoptadas por los países resultó en ingresos adecuados para los productores. La agricultura comercial creció y se incorporó plenamente a la economía de los países, y consiguió una importante integración con las industrias procesadoras y proveedoras de insumos.

Pero este crecimiento económico no ha tenido resultados plenamente satisfactorios en el desarrollo de los países.

El estilo de desarrollo de la región se ha basado en satisfacer la demanda de los mercados dinámicos (internos o de exportación, definibles como urbanos de ingresos medios). El sector agropecuario de la región, ha seguido el mismo patrón general de la economía generando y adaptando tecnología y produciendo para esos mismos mercados dinámicos. Así, pueden advertirse incrementos anuales de rendimientos muy importantes en rubros para mercados de consumo urbanizado (trigo, arroz, soya) contra incrementos negligibles en rubros tales como maíz tradicional y frijoles destinados al consumidor de bajos ingresos.

Para contribuir a resolver la problemática actual, el sector agrario, además de aumentar la producción para exportación y la producción para agroenergéticos, cuando ésta sea recomendable, debería ser capaz de aumentar la producción de alimentos básicos de consumo interno. Este aumento será posible en la medida en que los agricultores consigan con la producción de alimentos básicos, una utilidad que les permita mejorar su nivel de vida. Una parte importante de esta mejora se conseguirá si los precios de los productos están más de acuerdo con los costos de producción y si los costos de producción pueden reducirse con una producción más eficiente.

Para apoyar a los agricultores que producen alimentos básicos para la población, el Estado tendría que reorientar sus esfuerzos, diseñando políticas que tiendan a favorecer a estos agricultores. Para que esas políticas no perjudiquen indebidamente a los consumidores de escasos recursos. Mientras estos consumidores no puedan tener un ingreso mayor que les permita una mayor capacidad de compra, será necesaria la acción del gobierno, sea en la forma de costosos subsidios directos o indirectos a los productores, subsidiando los precios de los insumos, bienes de capital y el crédito, sea en la forma de subsidios a determinados grupos de consumidores. Además la asistencia técnica del Estado debería ser más efectiva tanto en el desarrollo de tecnologías más apropiadas para el pequeño agricultor como en la transferencia de tecnología, de forma que a través de la asistencia técnica los agricultores consigan una mayor eficiencia en su producción y mayor participación en los procesos de distribución del producto. La conveniente utilización de la capacidad de los Centros Internacionales, a través de la adaptación de sus desarrollos a las necesidades locales y a través de la influencia nacional sobre las prioridades de estos Centros, podría complementar el esfuerzo del Estado en el desarrollo y transferencia de tecnologías apropiadas.

Una más efectiva intervención del Estado en las líneas antes descritas requiere fortalecer el sector público agrario.

El fortalecimiento del sector público agrario tiene que dirigirse tanto en los aspectos de formulación de la política que afecta al sector como a conseguir una mayor capacidad de ejecución. (1)

---

(1) Parte de la ejecución se puede dejar al sector privado. Algunos países del área están transfiriendo al sector privado varias funciones que antes realizaba el Estado.

Los organismos públicos sectoriales controlan directamente pocas medidas de política para poner en práctica las estrategias nacionales en el sector y la integración productiva entre sectores hace necesariamente parcial al papel del subsistema público sectorial.

La capacidad de ejecución del sector público agrario, viene disminuida por razón de su fraccionamiento en un sinnúmero de organismos, en gran medida desligados entre sí y del Ministerio de Agricultura, lo cual origina problemas de coordinación y tiene como resultado la poca efectividad y la poca eficiencia.

Además los gobiernos han asignado consistentemente escasos recursos al sector público agrario (1) y en especial a los Ministerios de Agricultura, concediendo algo más al sector público descentralizado. En consecuencia, el sector público, especialmente el centralizado, sólo ha podido ofrecer una escasa retribución salarial al, por lo general, excesivo número de funcionarios. Por esta razón, el sector público ha podido atraer poco talento técnico y administrativo. Además, los pocos recursos disponibles después de pagar los salarios reducen la posibilidad de operación del sector público

Otro aspecto que debe atenderse con el gasto público es el mejoramiento de los servicios en el sector rural (salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado, habitación rural, etc.) y la construcción de infraestructura básica (carreteras, caminos, vías férreas, canales de riego y drenaje, etc.) ya que los servicios y la infraestructura tienen una gran incidencia en el aumento de la ocupación y en el comportamiento productivo del sector agrario.

Resumiendo, los requisitos para que el sector agrario pueda ayudar a superar los problemas derivados de la situación actual y previsible, son:

1. Políticas agrícolas que definan productos prioritarios y que resulten en ingresos que estimulen su producción, atendiendo al tipo de productores que los generan. A estas políticas debe preceder un análisis cuidadoso de los objetivos que se persiguen cuando se proponen precios mayores que los internacionales o se emplean subsidios.

---

(1) En promedio la parte de los gastos del Gobierno en el sector agrario es de 5% del presupuesto total. Este porcentaje es mucho menor que el que se destina a los Sectores de Educación, Salud o Transporte y Comunicaciones (Government expenditures on Agriculture in Latin America- Víctor J. Elías - Research Report 23, IFPRI, May 81.

2. Definición y ejecución de políticas y de programas de investigación y de transferencia de tecnología para ajustar al mejor logro de objetivos nacionales el papel relativo de las tecnologías importadas y de las creadas o adaptadas localmente.

3. Precisión del papel y de las posibilidades de los pequeños productores y de las políticas necesarias para la creación y transferencia de tecnología para ellos y para la adopción de estas tecnologías en sistemas no plenamente comerciales.

4. Fortalecimiento del sector público agrario desde el punto de vista político, financiero y técnico, buscando mayor eficacia en la ejecución de algunos programas prioritarios.

5. Definición de medidas de coordinación con otros subsistemas del sector público y con el sector privado, habida cuenta de que lo agropecuario está crecientemente integrado con lo industrial, que lo rural excede del ámbito puramente agropecuario y que el sector privado juega un papel creciente en la mayoría de países de la región.

6. Mayor inversión en servicios de infraestructura en el área rural.

7. Creación de empleo productivo en áreas rurales (1).

---

(1) No existe einformación suficiente para probar que el costo social marginal de transferir y mantener un determinado número de población rural en zonas urbanas, sea inferior al costo de creación de empleo productivo en las áreas rurales, aunque es obvio que el costo social de la urbanización no planeada, es menos visible que los eventuales subsidios directos a la localización de industrias en zonas rurales. Si se mira al problema desde el punto de vista de satisfacción humana y calidad de vida, será fácil concluir que el empleo en el área rural propia tiene ventaja sobre el desarraigo que supone trasladarse a las urbes, y puede tener una eficiencia económica social global.

V. LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL EN EL FUTURO:

La cooperación internacional debe enfrentarse al desencanto que ha producido el modelo de servicios a los países, definiendo al principio de los 60. Ese modelo se basó en tres grandes características, hoy de dudosa actualidad:

- gran optimismo sobre la posibilidad de desarrollo integral, basada en un diagnóstico simple sobre los obstáculos al desarrollo (tenencia de la tierra, por ejemplo),

- enfoque sectorial, que no tomaba en cuenta el crecimiento con integración a industrias proveedoras de insumos y procesadoras de productos que se produjo,

- apoyo internacional a un Estado ilustrado en su concepción, del cual se creía que sólo carecía de técnicas de ejecución.

Como resultado de la aplicación del modelo se adquirió experiencia y se comprobó que el desarrollo no resultaba tan fácil (aún con un crecimiento económico inesperadamente alto), los diagnósticos se hicieron más complejos y la cooperación internacional quedó sin rumbo claro.

La cooperación técnica internacional agropecuaria en la región se ha concentrado en la extensión o transferencia de tecnología, especialmente en los años de la postguerra, en la investigación, particularmente en los últimos años a través de los Centros Internacionales, en la enseñanza y capacitación de técnicos, también se concentró en algunos aspectos de la reforma agraria, especialmente después de la Carta de Punta del Este, y en menor medida, por las dificultades obvias, en aspectos sociales, buscando por un lado el camino de la modernización del sector y por otro la superación de la pobreza rural.

El IICA dedicó sus esfuerzos iniciales a la investigación aplicada a la enseñanza universitaria y de postgrado. Incursionó después en aspectos de extensión y crédito y concentró un esfuerzo notable en la reforma agraria. Más adelante el Instituto se abrió a siete líneas de acción, consiguiendo impactos variados y desiguales en el transcurso del tiempo y en los diferentes lugares geográficos en los que actuó.

En el momento actual no aparece claro el objetivo y contendio de la cooperación técnica internacional de cara al futuro. Existe por un lado cierto desencanto en cuanto a resultados permanentes (institucionalización permanente de la asistencia técnica). Los programas de extensión, por ejemplo, se desvanecieron en gran medida cuando se fueron los técnicos internacionales y cesó el apoyo financiero externo. Por otro lado, la gran dispersión de acciones a las que se ha llegado y la escasez de recursos en relación a las cosas que se podrían y que de hecho se piden a la asistencia técnica internacional por los gobiernos, con frecuencia por sugerencia y/o presión de los propios organismos, coloca a la cooperación técnica internacional en una situación de perplejidad.

Además, se nota en muchos países un aprecio menor a esta asistencia técnica y se prefiere la asistencia financiera sola y libre de condiciones y ataduras.

No obstante, la asistencia técnica internacional se reivindicaría en el momento en que demostrara resultados concretos para un desarrollo agrícola en línea con la superación de algunos de los problemas actuales que tienen planteados los países.

En la medida en que el análisis de los capítulos anteriores tenga validez, la asistencia técnica internacional en desarrollo rural, deberá ver la posibilidad de concentrar sus esfuerzos en apoyo a los países en los siete puntos que se propusieron como resumen de los requisitos para que el sector agrario pueda ayudar a superar los problemas nacionales. De hecho, los siete puntos son extremadamente difíciles y todavía están expresados de manera muy genérica.

Existen elementos en dichos siete puntos que requieren decisiones políticas internas. No obstante, aún sin estas decisiones, la asistencia técnica internacional puede ayudar ofreciendo alternativas o diferentes opciones y cooperando con el país a poner por obra la opción que el gobierno adopte.

Huelga decir que se está hablando de una asistencia técnica de calibre, la cual requiere un personal internacional de grandes cualidades técnicas y humanas, tanto por la dificultad de la materia como por el creciente mejoramiento de los equipos nacionales tanto del Sector Público como Privado.

Ahora bien, a la asistencia técnica internacional le puede estar ocurriendo (y le podrá ocurrir con más probabilidad en el futuro) el fenómeno que aflige al sector público nacional. La falta de recursos financieros adecuados, por un lado, limita el nivel de salarios y en consecuencia la posibilidad de atraer a los mejores técnicos y, por otro lado, restringe la capacidad de operación de los organismos internacionales. Si además, no hay otros estímulos de tipo profesional y humano en el servicio internacional, la mediocridad puede llevar a ser la norma y con ello los organismos internacionales perdierían progresivamente su utilidad para los países, y si sobrevivieran por inercia burocrática, sería una carga social más a espaldas de los pueblos.

VI. OPCIONES DE LOS PROGRAMAS Y ESTRATEGIA DE ACCION DEL IICA:

Para que la cooperación técnica del Instituto sea y se mantenga relevante para los países, será necesario que atenta y permanentemente se vayan analizando las proyecciones programáticas y las estrategias más adecuadas a la luz de las necesidades y capacidades del Sector Agrario de los países. Aquí se presentan algunas de las opciones que se ofrecen al Instituto en el contexto actual y en un futuro previsible, Esto se intenta sólo como aporte a un análisis más profundo que el Instituto debe realizar.

6.1 Opciones y estrategias según tipos de países:

El IICA en la actualidad está ofreciendo cooperación técnica a veinticinco países de la región. La variedad del grado de desarrollo, de problemas y de prioridades entre estos 25 países es de todos conocida. El IICA no puede ofrecer ni lo mismo, ni en el mismo grado o nivel a todos los países por igual. Mirando lo mismo desde el punto de vista del potencial del IICA, el Instituto no tiene la misma capacidad de apoyar a todos los países en lo que ellos necesitan. En algunos países existe gran habilidad técnica y ejecutiva y sus exigencias de calidad y de especialización de cooperación técnica son mayores.

Dentro del espíritu de la cooperación técnica recíproca u horizontal, los países de mayor capacidad técnica y ejecutiva podrían ser usados como apoyo a los de menor capacidad, y el IICA podría fungir de catalizador de este apoyo. Además, el IICA tiene que dar a los países más avanzados alguna cooperación técnica que les sea útil a ellos, tal vez en forma de programas que rebasan las fronteras de uno o más países, como salud animal, sanidad vegetal, colaboración entre países en aspectos de investigación etc., que un país sólo no puede realizar adecuadamente.

6.2 Opciones y estrategias en relación con la gama de temas de cooperación técnica:

El IICA tiene actividades en un amplia gama de temas (líneas, programas). La definición de estos temas ha obedecido a una decisión interna del IICA en algunos casos, pero en otros ha respondido a la demanda de los países o a la oportunidad de captar recursos financieros adicionales.

En la cooperación técnica existen dos posiciones extremas posibles: la ofrecer casi todo, o la concentración y especialización en unos pocos campos.

La primera posición asegura que los países siempre encuentren algo en el IICA que les puede ser útil; pero no garantiza calidad uniforme en el servicio. La segunda podría asegurar una mejor calidad y excelencia, aún cuando no podría satisfacer toda la demanda. La decisión no es fácil, el IICA es el organismo del Sistema Interamericano especializado en la agricultura, lo cual podría interpretarse como que el IICA debe abarcar todo el campo de la agricultura. Abarcar todo el campo no es posible hacerlo con excelencia sino se multiplican grandemente los recursos. El gran incremento de recursos implica burocracia, y conlleva rigidez operativa, poca eficacia y baja eficiencia.

Existe ya una inquietud, manifestada abiertamente en la VIII Conferencia de Agricultura, de que al IICA se le piden demasiadas cosas y que no tiene ni la capacidad, ni los recursos para atenderlas. Por otro lado, el IICA ha sido celebrado y recordado por lo trabajos de especialización que ha hecho bien y en los que ha invertido una cantidad adecuada de recursos y de tiempo.

Cuando el IICA se ha especializado y ha profundizado en un tema, la oferta ha creado su propia demanda.

La especialización en algunos temas que el IICA puede tratar con excelencia no excluiría reservar algunos recursos para atender solicitudes de los Gobiernos en otros temas más generales. Es de preveer que una vez el IICA establezca su credibilidad en los temas de especialización, la demanda, como se dijo antes, y la experiencia ha demostrado, iría encaminándose hacia los temas especializados.

La variedad de países y situaciones exigirá una gran flexibilidad de adaptación. Esta flexibilidad no obstante debe ajustarse a una precisión previa de qué servicios prestar a qué clientela dirigirse y a una capacidad interna para negar servicios alguna vez.

En cuanto a la selección de los temas cabe indicar que es mucho lo que hay por hacer, y que, por ende, más que acertar en temas absolutamente prioritarios parece importante:

a) no errar demasiado al elegir campos de especialización,

b) organizarse para una ejecución correcta, y

c) aprovechar ventajas comparativas del organismos (ejemplo: acción multinacional).

Todos somos conscientes de la dificultad e improcedencia de señalar áreas a priori. En el temario de esta Reunión siguen a esta exposición dos temas específicos: Ciencia y Tecnología y Planificación y Ejecución de la Política de Desarrollo agrario y Rural. ¿Serían estos dos de los temas en los que el IICA tiene ya una capacidad instalada, en los que el IICA tendría que especializarse?

6.3 Opciones y estrategias con relación a la investigación:

La excelencia en algunos temas daría personalidad técnica al IICA, pero esta excelencia no podría conseguirse de una manera sólida y permanente sin que el Instituto tuviera una capacidad instalada en investigación, destinada a crear conceptos y modos operativos que la década requiere.

La investigación se concentraría en los temas escogidos como prioritarios y se vincularía de una parte con la planificación estratégica del Instituto y, de otra parte, con los técnicos en terreno.

La vinculación con la planificación estratégica daría a la investigación su dimensión apropiada dentro del cojunto de las acciones del IICA y daría a la planificación elementos de juicio adicionales para la propuesta de opciones en los programas y en la estrategia.

La vinculación con los técnicos en terreno tendría como objetivo establecer un diálogo permanente para dar un mayor realismo a la investigación. El diálogo puede establecerse vía la coordinación de líneas. En este diálogo se propondrían nuevos enfoques, se establecería la forma de entrenamiento y reciclaje de los técnicos, se recibirían las reacciones y críticas a las propuestas y se evaluaría conjuntamente las experiencias de nuevos modos de operar.

En el IICA la idea de la investigación se manifestó en las coordinaciones de líneas y ahora en los Comités Institucionales. En estos dos casos no han existido suficientes recursos ni mecanismos para su plena expansión.

6.4 Opciones y estrategias con relación al personal:

La posibilidad de atender a casi todo o de especializarse en ciertos temas, depende de la posibilidad de tener el personal que pueda atender a una u otra cosa.

La importancia del personal en la asistencia internacional es obvio, puesto que la asistencia técnica se presta con escasos recursos operativos, basándose casi exclusivamente en la calidad del personal técnico que la da. El IICA, junto con otros organismos internacionales de asistencia técnica, ha optado por la política de tener un núcleo de personal regular, permanente, que otorgue personalidad y continuidad a la institución, y otro grupo variable de personal temporal que se contrata sólo para determinadas tareas dentro de un proyecto o por la duración del proyecto.

La experiencia ha demostrado que si bien la Institución llega a conocer adecuadamente las capacidades y limitaciones de su personal técnico permanente, le es difícil en muchos casos conocer a los que contrata temporalmente hasta que ya están contratados y desarrollan su trabajo· pero para entonces, si este personal es deficiente, ya es demasiado tarde y los proyectos necesariamente se ven afectados, así como el buen nombre de la Institución. Por otro lado, no es siempre fácil encontrar el personal temporal que se necesita, de la calidad que se necesita y en el momento que se necesita. El inevitablemente creciente uso de recursos extracuotas, proyectos multinacionales y técnicos y consultores temporarios exige reflexionar sobre el manejo adecuado de este personal.

En el futuro parece previsible que cabrá pensar seriamente cuál es el número mínimo suficiente de personal permanentemente, encargado de mantener un servicio útil a los países y de controlar la vigencia de una personalidad técnica diferenciada del Organismo.

El número de personal está ligado a los recursos disponibles y a lo que se quiere hacer en el campo de la cooperación técnica. El IICA podría optar por reducir el número de personal permanente. Con esta reducción se dispondría de más medios para operación y se podría ofrecer mejores salarios para atraer al personal más calificado.

La colocación adecuada de cada técnico en el lugar y el puesto donde pueda dar un mayor rendimiento y producir con mejor calidad es de gran importancia en un organismo técnico como el IICA. Sólo con un esfuerzo consciente de desarrollo de la planta de personal (staff development) se puede ayudar a acertar en la selección y colocación del personal en el puesto más adecuado para conseguir un mayor rendimiento y una mayor satisfacción profesional.

Las disponibilidades de personal en diferentes especialidades significan las oportunidades y limitaciones del Instituto para atender determinados temas.

Si tomamos la distribución del personal de cuotas según especialidad en las siete líneas de acción en los últimos cinco años (cuadro N°1), vemos que ha disminuído la capacidad del IICA en la línea 2°(educación), se ha mantenido igual la 3°en (investigación) y ha aumentado notablemente en las líneas IV, V y VII (las que se colocan juntas por la dificultad de poder distinguir adecuadamente en la nomenclatura usada para definir las especialidades)

Un análisis de este tipo ayudaría a detectar la capacidad actual del IICA en los diferentes temas.

6.5 Opciones y estrategias de adecuación interna de las funciones y de la organización:

Las funciones y la organización són medios no fines en sí mismos. Por esto mientras no se determine la "imagen objetivo" del IICA: es decir aquello que quiere llegar a ser la institución, y aquello que puede y quiere hacer para llegar a la imagen objetivo, ni tampoco se define cómo lo quiere hacer, la adecuación racional de funciones y de organización no es posible.

En sentido amplio y general, la "imagen objetivo del IICA" sería que el Instituto llegara a ser el organismo especializado en la agricultura del Sistema Interamericano, no sólo "de derecho" sino "de hecho". Para ello el IICA debe consolidar la posición de derecho que le otorga la Convención con sus acciones. En este sentido se puede pensar en definir una estrategia que conduzca al IICA en un plazo determinado a la consecución de su "imagen objetivo".

Esta estrategia incluiría prioridades de acción y selección de medios y, como consecuencia, se establecerían las funciones y la organización más adecuada para llevar adelante la estrategia.

CUADRO 1

Número de Especialistas por Líneas de Acción en las Oficinas de los Países y en los Proyectos Multinacionales

LINEAS DE ACCION	1976	1977	1978	1979	1980
FINANCIADOS CON FONDOS DE CUOTAS					
I	10	11	12	10	14
II	12	12	9	8	6
III	21	17	20	19	20
VI	8	7	7	7	12
IV-V-VII	66	80	84	87	96
TOTAL	117	127	132	131	148
FINANCIADOS CON FONDOS DE EXTRACUOTAS					
I	4	2	1	1	2
II	7	5	7	6	11*
III	10	16	14	17	23
VI	3	4	4	9	10
IV-V-VII	17	38	48	58	67
TOTAL	41	65	74	91	113

* 5 Especialistas del proyecto CFIDER de Haití
Otros 5 en Brasil, de los cuales 2 en Recife y 2 en Fortaleza

Finalmente, es oportuno recordar que la personalidad de un organismo se establece a través de su doctrina institucional. La doctrina guía a la organización en su desarrollo interno y en la interacción con el ambiente externo.

Los valores, los objetivos y los métodos operacionales del Instituto como aparecen en la nueva Convención del IICA definen su doctrina institucional y con ello su personalidad.

COMENTARIOS

TEMA 1. COMENTARIOS SOBRE PROYECCIONES PROGRAMATICAS PARA LA ACCION DEL IICA EN LA DECADA DEL 80

Eduardo Salvadó

Lamento enormemente que los organizadores de esta reunión hayan designado a un modesto Sociólogo para comentar un documento de profundo contenido económico. Sin embargo, en parte por disciplina institucional, en parte, por convicción de que el estudio interdisciplinario tiene enormes beneficios, y fundamentalmente basados en la ciencia de otros compañeros aceptamos escribir algunos comentarios al respecto, solicitando de antemano excusas, si al modesto Sociólogo se le escapa alguna heregia dentro del universo conceptual de los economistas de Oxford o Wisconsin.

El documento preparado por E. Vigués y E. Cohan a pesar de no tratar el tema de una forma exhaustiva, según la opinión de los mismos autores, revela un excelente nivel teórico, principalmente si se compara con otros trabajos presentados en esta misma sala en años anteriores y aún si se compara con algunos trabajos presentados en la reunión de Ministros de Chile. El principal mérito del documento radica en el intento de definir un Marco General en cuyo contexto debe ser analizado el Sector Agrario.

El hecho de intentar entender y comprender al sector agropecuario y forestal desde un marco Macro, con variables exógenas al mismo sector, es ya un éxito en orden a superar la miopía tradicional de reducir al sector a los ministerios de agricultura. El análisis institucional llevado a cabo en México nos ha mostrado que el 75% de las decisiones financieras del Sector se toman fuera de la Secretaría de Agricultura. La afirmación anterior se prueba informando que los precios de garantía, los volúmenes de crédito, los subsidios, los rubros de riesgo compartido, los estímulos fiscales a la producción agrícola y la comercialización agrícola no se deciden dentro del Ministerio de Agricultura. En este contexto el esfuerzo de los autores de definir un marco general es bueno y bien orientado para el futuro del IICA, ya que muestra que existen otras variables en el desarrollo agrícola y rural del continente, que muchas veces no se consideran.

El hecho de que las determinaciones de este Marco, a nuestro juicio, no son las más adecuadas no resta ninguna validez al esfuerzo ralizado ya que a través de aproximaciones sucesivas se puede llegar a contenidos más precisos.

Es probable que haya faltado tiempo para que los autores reflexionaran más sobre el modelo de desarrollo a América Latina.

Una mayor reflexión habría evitado que se tomaran algunos efectos como causas de la problemática del Sector.

Esto es tanto más sorprendente cuando se constata que los autores reconocen el carácter dependiente de la economía de los países latinoamericanos (Pág. 2.2., párrafo 3°).

Si se hace abstracción de las especificidades de los países, irrelevante cuando se analiza a largo plazo el modelo de desarrollo hacia afuera, un razonamiento dialéctico revelaría contradicciones internas que solamente pueden ser superadas con el cambio del modelo.

Así, por ejemplo, los autores dan la impresión de que basan sus esperanzas de la solución del problema del endeudamiento externo, en la recuperación de la Economía del Centro.

A este respecto sería interesante leer al economista Octavio Rodríguez en su libro la "Teoría del Desarrollo de la CEPAL" en donde prueba que el desplazamiento del Centro del Sistema Económico Mundial de Londres para New York retrasa considerablemente el impacto en los países periféricos de una eventual elevación del nivel de actividad económica de los países desarrollados.

En segundo lugar, el despliegue de la economía de los países periféricos, principalmente en América Latina, ha coincidido históricamente con períodos de crisis en las economías desarrolladas y no en períodos de auge.

En tercer lugar, atribuir el endeudamiento de los países del hemisferio a los altos precios del petróleo también merece un análisis de mayor profundidad ya que, aparentemente, el documento que comentamos, fue redactado antes del vuelco que se produjo en el mercado internacional.

Así pues, el nexus causal entre precios del petróleo y endeudamiento externo no es muy clara, si se compara la situación que se verifica en los países que adquirieron el "status" de petroleros con otros que jamás serán exportadores.

Si se compara el deterioro económico de Inglaterra y de Noruega con la recuperación del Japón no es posible sostener el nexus causal entre precios del petróleo y endeudamiento externo. En este contexto no se debe olvidar que la deuda externa per capita de México, país petrolero, es muy superior a la deuda externa per capita del Brasil, país no petrolero.

Por otra parte, el tratamiento dado a la inflación parece exageradamente clásico.

Hace años, en 1976, el compañero Eduardo Trigo, con el sentido del humor que le caracteriza, comentaba la "originalidad" de la política monetaria del Uruguay diciendo: "esto parece el Manual de Milton Friedman, pág. 1, pág. 2, pág. 3, etc".

Quizás se podría decir lo mismo del tratamiento que hacen los autores de la inflación.

Afortunamdamente existen otros estudiosos del tema con otras ideas.

Robert L. Heibroner, por ejemplo, después de comentar como hubiera sido fácil controlar la inflación a fines del siglo pasado y analizar los cambios estructurales que se verificaron en la sociedad americana, agrega: "Acepto como hecho consumado las alteraciones estructurales que transformaron al capitalismo de 1880 a 1930. Debo suponer que, a pesar de la retórica de los políticos conservadores, no podemos desvincular al gobierno de la cuestión económica. El gobierno continuará otorgando pensiones y seguros de desempleo y beneficiencia, probablemente en escala creciente, hasta disponer, a fines del siglo, del 50% del PNB, como ya lo hacen los europeos. Supongo, también, que no podemos regresar a las antiguas estructuras de mercado, ni degradar a los "generales" al rango de simples compañías, ni disolver las confederaciones sindicales... Precisamente porque pienso que los cambios estructurales del siglo pasado son irreversibles, no creo que funcione el remedio más socorrido contra la inflación, el cual consiste en limitar severamente el poder crediticio de los bancos y el presupuesto gubernamental.... Manteniendo esta política por el tiempo necesario se lograrán, sin duda, los propósitos fijados. La cuestión es si se podrán alcanzar antes de que el agua nos llegue al cuello". Hasta aquí la cita.

Insisto, no me parece lúcido el tratamiento que se hace de la inflación.

La estructura del mercado interno en la economía de nuestros países presenta cuellos de botella en la distribución y comercialización de los productos que generan grandes márgenes de ganancia que inciden en constantes alzas de precios.

Lo mismo se puede decir del gasto público. Por si mismo no es un factor de inflación, es el destino del gasto público lo que genera la inflación.

Sería peligroso para nuestros países una reducción del gasto público que afectara los planes y programas de Desarrollo.

Finalmente nos parece interesante resumir algunas conclusiones:

a) En primer término la inflación es un problema más estructural que de coyuntura.

b) Disminuir el gasto público originaría más problemas que soluciones.

c) Hay necesidades de convivir con cierto grado de inflación.

d) Hay necesidad de marchar hacia una economía reestructurada en otros términos.

e) Los autores sólo consideran variables relacionadas con el factor capital. Se hace indispensable considerar en el futuro algunas variables relacionadas con el factor trabajo. Por ejemplo, la eficiencia global del trabajo en nuestros países, en estructura ocupacional y poblacional, su capacitación para los roles técnicos de la sociedad, son variables que deben ser incluidas, aún en en el tratamiento económico del sector, ya que los propios economistas sitúan al trabajo como factor de la producción.

Lo que intentamos indicar es que, lo que se presenta como causas del deterioro del sector agropecuario y forestal y de la economía en general, no son más que consecuencias de un modelo ya superado o al menos superable históricamente.

Es obvio que las características estructurales de la sociedad latinoamericana, son otras, distintas por su propia condición de periferia, pero también aquí y con más razón los esquemas tradicionales de análisis difícilmente podrán aportar algo para detectar las causas reales del comportamiento poco satisfactorio de la economía y para la búsqueda de soluciones.

En una de las pocas páginas lúcidas del reciente trabajo de Gustavo Esteva (1), se enfatiza la necesidad de un cambio en la estructura de la producción, más acorde con las necesidades sociales, para tomar el posible control de la inflación. Es evidente, que para ésto se necesita un nuevo modelo de desarrollo.

Los esfuerzos que se hacen actualmente en los países latinoamericanos, respaldados por una tecnocracia cada vez más numerosa, tienden a preservar el modelo antiguo e históricamente superado. Es probable que el ejemplo más concreto de esta situación, sea el programa energético brasileño o los programas de exportación de recursos no renovables de Perú y México.

Después de estos comentarios, no me queda más que felicitar a los autores por el trabajo realizado, por el profesionalismo de someterlo a la crítica de otros compañeros y exhortarlos a mantener la convicción de que el gran aporte que pudiera hacer la División de Análisis de Políticas, fuera la construcción de un modelo que pudiera incorporar variables tradicionalmente no consideradas como intervenientes en el Desarrollo Rural y que en el futuro orientará la cooperación técnica del IICA dentro de parámetros más eficaces y menos dependientes de teorías extrañas a nuestro ser.

---

(1) Política e Inflación en México, Barkin, David y Esteva Gustavo, Editorial Siglo XXI, 1979.

TEMA 1. COMENTARIOS ACERCA DE LAS PROYECCIONES PROGRAMATICAS PARA LA ACCION DEL IICA EN LA DECADA DEL 80. (LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL. TEMAS PRIORITARIOS PARA LA ACCION DEL IICA.

J. Irineu Cabral

1. Hacer comentarios sobre este tema, es tarea difícil y compleja, especialmente para uno que está ubicado a nivel de país, lo que significa cierto aislamiento de los problemas de la región como un todo.

2. Sin embargo, las discusiones del año pasado, en el Consejo de Directores, sobre el tema y la presentación del documento que nos han distribuido, solamente en la semana pasada, nos permitiría hacer algunos breves comentarios y reflexiones con relación al papel que el IICA podría jugar en la "Década de los 80".

   El documento que se acaba de presentar, me parece un buen marco de referencia, principalmente en la forma resumida con que se hace el diagnóstico de la situación económica, social y política de los países de la Región. La metodología adoptada, entre tanto, aún que nos provoca pensar sobre el futuro, insinuando algunas alternativas de estrategias y prioridades, no presenta, claramente, caminos sobre formas de acción para la Institución, frente a los grandes desafíos de los años próximos. De todas maneras, el documento presentado contiene algunas interesantes consideraciones de carácter más profundo, que, por cierto, nos conducen a opciones y a una más clara y racional ordenación de las actividades del IICA hacia el futuro.

3. A pesar del riesgo a que uno está sometido, cuando se trata de especular sobre el futuro, particularmente sobre nuestras economías nacionales y sobre la economía de la Región, parece impostergable una reflexión de conjunto que nos ayude a utilizar, en forma más eficiente y productiva, la capacidad de los recursos disponibles del Instituto, que, en realidad, son marcadamente limitados.

4. Nuestros comentarios y notas, en cierta medida, se irán fundamentando en alguna experiencia personal que hemos experimentando en los esfuerzos de planificación de largo plazo, en las "Décadas de los 60 y 70", cuando se decidió establecer los conocidos programas de la "La Alianza para el Progreso" y "La Operación Panamericana". Estos fueron momentos importantes para nuestra reciente historia a través de la decisión política de planificar y administrar el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos con la participación efectiva y cooperativa del liderazgo político de las naciones del Continente.

Dentro de este contexto, el sector agrícola fue entonces tomado con enorme atención y prioridad, lo que nos ha proporcionado una magnífica experiencia con el registro de algunos logros y avances, pero, también, con profunda frustración, de modo particular en lo que se refiere a las reformas de la estructura frundiaria y la promoción de los sectores marginalizados de la agricultura, o sea, los seguimientos de los productores de bajos ingresos, o si se quiere el sector campesino.

Creemos que todo ejercicio que se haga sobre el papel del IICA para la "Década de los 80", se debería tomar en cuenta y averiguar qué estrategias fueron adoptadas en las dos últimas décadas; se debería también analizar qué esfuerzos de estudios y metodologías de la planificación para la transformación y desarrollo de América Latina.

Yo me recuerdo muy bien, que en esos movimientos, no faltaron excelentes posiciones políticas (véase, por ejemplo, la Carta de Punta del Este), donde aparece una doctrina liberal, progresista y reformadora para el desarrollo de la Región, además de la adopción de metas y objetivos muy definidos, medios e instrumentos de participación y cooperación entre los países, hasta criterios que comprometían inversiones masivas en proyectos y programas para el sector agrícola.

5. Si se mira la "Década de los 80", no parece difícil identificar que muchos de los problemas detectados en los comienzos de los 60, permanecen vigentes, y que, en algunos casos, hasta empeoraron. Las actuales consultas, en los más altos niveles políticos e institucionales, demuestran que hay un consenso sobre la gravedad del actual estado de la economía internacional, incluyéndose, ahí, a la de nuestros países. La reunión de esta semana en Cancún, México, es un buen ejemplo.

Los países del área, en forma general, están entrando en la década con serios problemas inflacionarios, con pesadas deudas externas, con creciente desempleo, un desordenado y amplio crecimiento urbano, profundas diferencias ideológicas y sociales, además de evidencias sobre la ampliación de la pobreza rural.

Parece no haber duda que la próxima década será marcada por una grande inestabilidad en sus economías. Una década llena de turbulencias, a no ser que los países desarrollados decidan eliminar algunas barreras, en el comercio internacional y en el sistema monetario que inhiben las naciones que están en proceso de desarrollo. De otra parte, se esperan medidas de tipo político, social y económico en los países de la Región, que les permitan, en forma cooperativa muy decidida, enfrentar las medidas que busquen la transformación y aceleren su proceso de desarrollo. Dentro de esta coyuntura difícil, el sector

agrícola será, ciertamente, el más perjudicado con la actual crisis, en función misma de sus debilidades crónicas, sumándose, además, la cuestión energética, las contradicciones de intereses en los precios en el comercio internacional de productos primarios o procesados.

La década seguirá, aparentemente, debatiéndose por encontrar modelos ideológicos adecuados, pero todo ésto comprometerá los esfuerzos de cooperación económica entre los países de la Región y fuera de la Región.

6. Qué contribuciones se espera del IICA para minorar esos problemas y qué podría hacer el IICA para el desarrollo agrícola en la década?

   a. La historia del IICA demuestra, que es una institución que ha trabajado con cierto grado de versatilidad y flexibilidad. Progresivamente, en los últimos años, fue formando su propia doctrina de apoyo integral al sector agrícola. Todavía hay que reconocer, que el Instituto es un organismo modesto y limitado en sus recursos financieros y humanos, frente a los objetivos que indican sus propios mandatos y frente a las dimensiones de los problemas que tiene la agricultura de la Región.

   b. El IICA cuenta, ahora, con una Convención cuyos objetivos son todavía más ambiciosos, lo que corresponde, en consecuencia, a la necesidad de ocupar un lugar de destaque como Organización Especializada del Sistema Interamericano. Su vinculación más directa a los Ministerios de Agricultura y las nuevas funciones de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), son importantes en el momento de definir las acciones del IICA para el futuro.

<u>Algunos puntos para ajustar la capacidad y experiencia acumuladas del IICA al desafío de la "Década de los años 80". (Sugerencias para los términos de referencia al trabajo de los cinco expertos)</u>

a. Más flexibilidad <u>operacional</u> para enfrentar a las situaciones cambiantes, a la diversificación de situaciones de sus países miembros. Necesita ajustes en su sistema de programación y formas más descentralizadas de actuación.

b. Las acciones del IICA deben ser más programáticas en la selección de sus áreas de trabajo y de prioridades, teniendo en cuenta la ejecución de proyectos más técnicos y reproductivos. No se debe abandonar, absolutamente, las preocupaciones de tipo político e institucional o sus esfuerzos de promoción para la transformación de la agricultura, a través de reformas como utilización y distribución, más justa, de las tierras y de otros recursos o cuestiones, como una mejor administración de las políticas agrícolas nacionales, etc.

c. A fin de enfrentar la escasez de recursos del IICA, hay que tratar de desenvolver medidas más agresivas y originales, para conseguir programas operativos, a nivel de país o multinacionales, conjuntamente con organismos internacionales de financiación. Al mismo tiempo, hay que arreglar, de una vez por todas, sus divergencias o dificultades de asociación de trabajo con instituciones internacionales y actuando en la Región (FAO/PNUD/OPAS/OEA, etc.). Es fundamental asociar inversiones con asistencia técnica.

d. Hay que definir, con seguridad y claridad, las reglas para captar y administrar recursos extra cuotas, procedentes de los países miembros y fuera de la Región, con el objeto de dar más impacto, dimensión y fuerza a sus actividades a nivel de proyectos nacionales. El problema de que algunas oficinas manejen mal recursos de origen nacional, no debe servir de pretexto para seguir otra orientación.

e. Se debe incentivar la creatividad para acciones bilaterales o multinacionales, en conformidad con las oficinas del IICA o instituciones con acciones complementarias de transferencia y el intercambio de tecnologías, materiales genéticos y recursos humanos. Pero debe haber mecanismos expeditos y ágiles en ese tipo de actividades. La consultoría técnica podría ser uno de los programas a desarrollarse en forma más consistente y amplia y con buen nivel profesional.

f. La habilidad política y profesional, es decididamente importante, para aprovechar las oportunidades de demandas específicas de cooperación técnica, especialmente cuando se trate de modernización de la gerencia de políticas agrícolas, de sectores claves como la investigación, formación de recursos humanos, procesos de reforma fundiaria, etc.

g. El IICA debe contar con programas de recursos humanos calificados. Capacidad técnica y directiva, significa casi siempre, buenos proyectos.

h. Se sugiere que se estudie, con profundidad, algún mecanismo multiplicador para diseminar proyectos bien sucedidos.

i. Es indispensable la integración de las líneas del Instituto, en áreas con proyectos bien definidos y en áreas geográficas coincidentes.

j. Los términos de referencia para el Grupo de los Cinco Expertos, deberían considerar algunas propuestas concretas para orientar futuras acciones operativas del Instituto. Algunos ejemplos aquí se presentan:

   1. Mejoramiento de cultivos alimenticios estratégicos para consumo de la población de la Región, en el caso de la investigación.

2. Atención a cultivos destinados al fomento de biomasa como fuentes alternativas de energía.

3. Proyectos destinados a apoyar procesos productivos o sistemas de producción con tencologías adecuadas para agricultores de bajos ingresos.

4. Proyectos destinados a ahorrar energía, tales como control integrado, biológico de plagas, fijación de nitrógeno, modelos de mecanización o ingeniería agrícolas de bajos costos, etc.

5. Proyectos que se ajusten a la modernización de la llamada "agricultura de áreas tradicionales", con vistas al aumento de productividad. De otro lado, se debe pensar en proyectos sobre el uso y manejo de recursos naturales para apertura y desarrollo de la frontera agrícola que, todavía, ofrece enorme potencial de producción, especialmente en áreas tropicales.

6. Proyectos destinados a apoyar procesos tecnológicos de transformación de producción primaria en cooperación con el sector privado industrial o con cooperativas.

7. Proyectos de fomento que dan atención a ciertos cultivos, a través de sistemas de producción rotativos o secuenciales, maximizando la utilización de áreas agrícolas ociosas. La agricultura con riego de bajos costos, sería una idea.

k. Una serie de ejemplos concretos, en otras líneas del IICA, podrían ser parte de un elenco de proyectos, tanto en lo que se refiere a aspectos productivos o tecnológicos del desarrollo agrícola, como a aspectos de apoyo institucional o de la transformación y reestructuras agrarias.

l. Las indicaciones que presentamos, no agota, de ninguna manera, otras áreas que son, actualmente, parte integrante del Plan General de nuestra Institución. Lo que más preocupa, es que el "Grupo de los Cinco Expertos", pueda aportar a la Dirección General sugerencias y propuestas explícitas, que faciliten a mejorar las estrategias y formas de actuación del IICA, selección de prioridades, nuevas formas de captar recursos y administrar eficientemente recursos disponibles, que son limitados.

m. Dos otras ideas para reflexión frente al futuro:

1. No abrir nuevas fuentes de trabajo, sin que se cuente con fuentes suficientes de financiación bien definidas.

2. Que la planificación para las futuras acciones de la Institución, aunque se caracterice por cierta flexibilidad, trate de indicar algunas metas específicas que permitan medir los resultados de los proyectos y programas ejecutados con la cooperación del IICA.

n. Se debe aprovechar esta Reunión de Directores, para reunir y sistematizar sus opiniones y experiencias, con vistas al trabajo del "Grupo de los Cinco Expertos"; trabajo que, ciertamente, ayudará a las futuras orientaciones del IICA, en la "Década de los 80".

3.0

TEMA 1.A

LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA

SDGA Desarrollo Rural
Martín E. Piñeiro
Coordinador, Comité de Generación de Tecnología
Eduardo J. Trigo
Coordinador, Comité de Transferencia y Adopción de Tecnología

TEMA 1.A: LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA

I. INTRODUCCION

El área de investigación y transferencia de tecnología ha sido, desde la creación del IICA uno de los campos de acción de mayor relevancia. Mas aún, podría decirse que la creación del IICA tuvo como objetivo central apoyar a los países de la región en el proceso de generación y transferencia de tecnología, como instrumento para la transformación del sector agropecuario.

A través de los años, el IICA ha ido incorporando otras áreas de acción buscando trabajar en el desarrollo rural, desde una perspectiva integradora en la cual la tecnología es considerada en el contexto del conjunto del proceso productivo.

Por otra parte, la labor del IICA se ha llevado a cabo, principalmente, a través de la estrategia de desarrollo institucional, ayudando a los países a desarrollar sus propias instituciones con el objetivo específico de afianzar su capacidad para definir e instrumentar políticas de desarrollo autónomo. Uno de los instrumentos de esta estrategia ha sido el desarrollo de programas multinacionales, dirigidos, principalmente, a incrementar la cooperación horizontal.

El éxito obtenido en esta acción, sobre todo en el área tecnológica, ha sido particularmente fructífero, como lo atestigua la participación del IICA en la creación y desarrollo de un número de institutos de investigación nacional y el número de técnicos entrenados en vinculación a programas que contaron con la participación del IICA. Esta labor también ha tenido un innegable impacto en el propio proceso de desarrollo agrícola de los países.

Sin embargo, una evaluación cuidadosa de la situación presente, sugiere que las propias transformaciones en las cuales el IICA participó, hacen necesario volver a analizar las condiciones del sector agropecuario y en particular las de los componentes directamente vinculados a la cuestión tecnológica. Este análisis, a su vez, sugiere la necesidad de una readecuación de la estrategia de acción del IICA y en especial una revalorización de los programas multinacionales como instrumentos de esta acción.

De acuerdo a esto, este trabajo contiene cuatro secciones adicionales a esta introducción. La primera de ellas, describe brevemente el contexto histórico dentro del cual la tecnología se convierte en una cuestión social de importancia y como, la creación de los Institutos Nacionales de Investigación es una respuesta organizacional a esta preocupación. La segunda sección, evalúa el impacto de este desarrollo institucional y describe el escenario actual, mostrando la aparición de una serie de nuevos problemas y condiciones. La tercera sección, discute el significado de esta nueva situación, desde el punto de vista de una estrategia de cooperación internacional y en particular, de la acción del IICA. Finalmente, la cuarta sección, evalúa el papel de los proyectos multinacionales en esta estrategia y los elementos cualitativos que deben incluir para su mayor efectividad.

III. LA TECNOLOGIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO

Uno de los hechos más notables del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, fue la toma de conciencia sobre el tremendo efecto de la ciencia y la tecnología como instrumento transformador de la sociedad. Paralelamente a esta toma de conciencia, una nueva percepción comenzó a tomar cuerpo, tanto en los medios académicos como en los círculos responsables de definir las políticas públicas en los países desarrollados: la posibilidad de utilizar y controlar el desarrollo tecnológico en función de objetivos predefinidos, y de transferirlo hacia otros países de menor desarrollo relativo.

Esta nueva concepción, tuvo una vigencia particular en el sector agropecuario, en el cual los países desarrollados, alentados por la extraordinaria transformación agraria que ellos mismos habían experimentado, montaron importantes programas de asistencia técnica para transformar la producción agraria de los países de menor desarrollo relativo.

América Latina no estuvo ausente de este proceso, y la asistencia financiera y técnica brindada, resultaron en la creación -durante las décadas de 1950 y 1960- de Institutos Nacionales de Investigación Agrícola, en un número de países del continente.

Las principales características de este nuevo formato institucional, fueron la descentralización administrativa respecto de los Ministerios de Agricultura, la integración de funciones y una amplia cobertura de productos, regiones y tipos de productores 1/. En este sentido, representa la máxima expresión de la concepción de la tecnología agropecuaria como responsabilidad pública y del "monopolio" estatal en la materia.

Dentro de este contexto institucional, se da, de 1960 en adelante, una fuerte expansión de las actividades de investigación y transferencia de tecnología, sobre la base de un continuo y creciente apoyo financiero de las fuentes internacionales y mayores presupuestos de origen nacional. Este proceso de expansión se concreta, por una parte, con la "ocupación territorial" a través de la creación de nuevas estaciones experimentales y las redes de agencias de extensión y, por otra, mediante la iniciación de amplios programs de capacitación del personal de los Institutos, llegándose incluso al desarrollo de infraestructuras nacionales de capacitación a nivel de postgrado (Argentina, Colombia, Perú, Uruguay, México y Brasil).

La creación de estos institutos tuvo un efecto bastante notable en cuanto a la innovación tecnológica en América Latina. No sólo significaron un nuevo y renovado esfuerzo del sector público en la generación y transferencia de tecnología, sino que también movilizaron la opinión pública en torno a la necesidad de hacer un adecuado esfuerzo nacional en esta área. Adicionalmente, cumplieron una importante función al vincular los esfuerzos nacionales con lo que estaba ocurriendo a nivel internacional.

1/ Siguiendo este formato se crearon INTA de Argentina en 1957; INIAP de Ecuador en 1959, el Complejo CONIA-FONAIAP de Venezuela; el INIA de México en 1961; el SIPA de Perú el ICA de Colombia en 1963; y el INIA de Chile en 1964. Asimismo, como parte de la misma tendencia, se produce la reorganización y creación del CIAAB en Uruguay y más recientemente ya en los años de 1970 de el ICTA de Guatemala, el IBTA de Bolivia, el INTA de Nicaragua y finalmente el INIA de Perú. El caso de EMBRAPA de Brasil creado en 1973 es un tanto diferenciado en su concepción; ya que no se incluye la extensión como función del organismo y se plantea además de la ejecución directa de la investigación, la coordinación de otros organismos públicos y privados. Desde este punto de vista, este nuevo desarrollo puede representar una variante del modelo tradicional, sobre este punto se vuelve en la próxima sección.

Estos esfuerzos en el área tecnológica, tuvieron un impacto considerable en un número de productos en los cuales también estaban presentes otras condiciones de carácter económico que son necesarias para el proceso de adopción tecnológica.

De esta forma, y contrariamente a lo que ha sido hasta ahora una creencia generalizada, los rendimientos y la producción de un número de productos han aumentado a tasas bastante importantes en un número de países del continente 1/. Este hecho está reflejando, tanto la creciente transferencia internacional de tecnología como los esfuerzos nacionales en el tema, lo que resulta en un rápido proceso de modernización en un número importante de situaciones de producción.

Este proceso de transformación agraria, había sido el objetivo central que había guiado la creación de los institutos de investigación como parte de una estrategia más general, centrada en la modernización del Estado como agente de transformación de las economías latinoamericanas 2/. Es indudable que, desde este punto de vista, la estrategia seguida tuvo un éxito de consideración.

Sin embargo, el análisis "expost" del proceso sugiere que éste, al igual que todos los procesos históricos, ha creado una serie de nuevos problemas que ahora deben ser enfrentados. En este trabajo queremos presentar, de manera muy resumida, los tres que nos parecen de mayor trascendencia, tanto por sus efectos sobre el futuro desarrollo de América Latina, como por su importancia como definidores de una nueva estrategia de acción para la cooperación internacional 3/. Estos son: a) la naturaleza cualitativa de los procesos de modernización agraria que han prevalecido; b) la aparición de un modelo institucional de generación de tecnología compuesto por diversos tipos de organizaciones dentro de las cuales las del sector privado cobran cada vez mayor trascendencia; y c) el aparente deterioro de los institutos públicos de investigación. En la sección siguiente nos referimos a cada uno de ellos con algún detalle.

1/ Ver Trigo, Fiorentino y Piñeiro.
2/ Esta estrategia fue impulsada, principalmente, por la CEPAL. El IICA jugó un papel importante en el aspecto específico del sector agrario.
3/ Una discusión más detallada y rigurosa de estos temas puede verse en: Trigo y Piñeiro; Trigo, Piñeiro y Sábato; Piñeiro et al. (1981).

III. LOS PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCESO TECNOLOGICO EN AMERICA LATINA

A. LA NATURALEZA CUALITATIVA DEL PROCESO DE MODERNIZACION AGRARIA

En la sección previa nos hemos referido a los esfuerzos desarrollados por el sector público en el área tecnológica que resultaron en la gestación de un proceso de transformación agraria. Este proceso sin embargo, no ha sido homogéneo en todos los países y por otra parte, ha estado concentrado en aquellos productos que presentan ciertas condiciones desde el punto de vista de su estructura productiva y que contaron con adecuadas políticas públicas en el ámbito económico 1/.

Es importante señalar que los procesos de modernización han tenido, en su mayoría, una serie de condiciones cualitativas que derivaron en impactos específicos sobre la estructura productiva. De estos efectos parece importante resaltar los siguientes:

a. El proceso de cambio técnico aparece concentrado en situaciones de producción dominadas por la agricultura comercial. Mas aún, los ejemplos más notables de cambio técnico aparecen en dos tipos de situaciones bastante específicas. Una situación es la agricultura comercial de cereales, en los cuales ha habido importantes innovaciones tecnológicas a nivel internacional, especialmente en el campo del mejoramiento genético. Ejemplo de estas situaciones es la producción de arroz en Colombia, de maíz y trigo en Argentina, de trigo en México, etc. Una segunda situación aparece asociada a productos en los que hay una considerable concentración de la propiedad agraria, lo cual permitió una gran actividad corporativa del sector productor. Ejemplo de ésto es café y azúcar en Colombia, lechería en Ecuador, etc. En estos últimos casos, el cambio técnico fue instrumental en aumentar la concentración económica del sector, favoreciendo la integración vertical y el desarrollo de comportamientos oligopólicos en los mercados del producto.

1/ Para una discusión de este tema ver: Piñeiro *et al.*, 1981

b. El cambio técnico ha sido considerablemente capital intensivo por unidad de producto. Mas aún, en un número de situaciones y a pesar de los aumentos en el nivel de producción total, resultó en el desplazamiento de mano de obra. Por ejemplo, la mano de obra utilizada en la producción de arroz en Colombia disminuyó, en el período 1969-1978, en alrededor del 15% a pesar de que el aumento de la producción sobrepasó el 100% 1/.

Esta característica capital intensivo de la tecnología se ha manifestado aún en situaciones en las cuales el costo de la mano de obra disminuyó con respecto al precio de los bienes de capital. Esto estaría indicando que la tecnología disponible tuvo un fuerte sesgo dirigido a facilitar o promover un mayor uso de capital. A su vez, este hecho estaría indicando el impacto de la tecnología generada en el mundo desarrollado sobre la oferta de tecnología a nivel nacional, y la ausencia de mecanismos correctores en el proceso de transferencia de tecnología internacional.

c. Estas características cualitativas del cambio técnico y su natural concentración en la agricultura comercial, ha tenido, indirectamente, un efecto destructivo sobre las economías campesinas. Éstas, al no favorecerse con los beneficios del cambio técnico, perdieron progresivamente su capacidad competitiva con la agricultura comercial, desplazándolas de la producción de los cultivos con mercados más dinámicos y mayores posibilidades económicas.

d. La concentración del progreso técnico en aquellas situaciones de producción en las cuales hay concentración económica y actividad corporativa, se ha visto acompañada por el creciente interés del sector productor por participar de manera directa en el proceso de generación y transferencia de tecnología. Esto ha significado en un número de casos, la cooptación de las instituciones públicas por parte del sector productor, y consecuentemente la fragmentación de la actividad del Estado en el área tecnológica. Estos procesos tienen un profundo impacto sobre el conjunto de la actividad del sector público y en última instancia, sobre la posibilidad de instrumentar una política tecnológica coherente con los objetivos del desarrollo.

1/ Ver Piñeiro *et al*. (1981), para otros ejemplos.

B. LA DINAMICA DE LA ORGANIZACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA Y LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES NO PUBLICOS

El modelo de institutos descentralizados a través del cual se organizaron las actividades de generación y, en algunos casos, las de transferencia de tecnología de la mayoría de los países se basó en la necesidad de contar con una forma organizativa que respondiera de manera adecuada, al papel singular que el Estado desempeña en el proceso tecnológico de generación y transferencia de tecnología agropecuaria.

Esta concepción se apoya en dos aspectos: a) uno de naturaleza teórica, que vincula ciertas características del propio proceso de creación de nuevos conocimientos tecnológicos con ciertas particularidades de la organización económica del sector agropecuario, las que a su vez determinan la necesidad de la participación pública en las actividades de investigación y b) el hecho empírico del carácter dominante que dicha participación ha tenido en la mayoría de los casos en donde han existido activos procesos de cambio tecnológico.

La línea de argumentación teórica resalta a su vez dos elementos: a) la naturaleza de los recursos requeridos por el proceso de investigación, el alto nivel de inversión y riesgo asociado al mismo y las relativamente bajas posibilidades de apropiación privada de los conocimientos tecnológicos resultantes; y b) el reducido tamaño de las empresas agropecuarias, así como la escasa o nula posibilidad de diferenciación de mercados para los productos agropecuarios primarios.

La interrelación de este conjunto de elementos determina el interés y posibilidad, de distintos sectores sociales, para desarrollar en forma directa actividades de investigación y, en consecuencia, el tipo de organización institucional coherente con cada circunstancia o situación particular. Sin embargo, es importante destacar que la forma en que cada factor incide sobre la naturaleza del modelo institucional, no constituye una relación permanente en el tiempo y en el espacio, sino que por el contrario, varía de acuerdo al desarrollo de cada sector en particular y de la economía en su conjunto 1/.

1/ Para un análisis detallado de los aspectos dinámicos de la organización de la investigación ver: Trigo y Piñeiro.

En las etapas iniciales del proceso de desarrollo estos factores se conjugan a fin de que la tecnología adquiera, efectivamente, el carácter de bien público y el Estado, necesariamente, tenga que asumir las actividades de generación y transferencia de tecnología. En este contexto el modelo de institutos descentralizados, tal como se propuso e implementó en los países de la región, aparece como lógico y funcional. El proceso de modernización, sin embargo, ha implicado una serie de importantes modificaciones en las condiciones mencionadas, particularmente respecto a la existencia de incentivos de mercado para las inversiones en investigación de los sectores no públicos. Estas modificaciones han modificado sustancialmente el contexto de funcionamiento de los organismos públicos de investigación y, en última instancia, la naturaleza misma del modelo institucional.

En este sentido, quizás el aspecto más importante, es la creciente generalización de las relaciones capitalistas de producción en la producción agropecuaria y sus consecuencias en relación a la apertura y crecimiento de mercados de insumos tecnológicos. Tendencia que a su vez se ve fortalecida por el hecho de que los productos del sector comercial crecen a una tasa mayor que la de los producidos por el sector de campesinos. El sector comercial, probablemente como consecuencia de su mejor acceso a los insumos institucionales -tales como el crédito y la asistencia técnica- ha incrementado el uso de insumos tecnológicos con mayor rapidez que el sector campesino. Asimismo, con el proceso de modernización se desarrollan nuevos vínculos entre el sector agropecuario y el resto de la economía al mismo tiempo que se fortalecen los ya existentes. Esto permite el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y servicios en general, posibilitando así, una expansión aún mayor de los mercados de los nuevos insumos tecnológicos.

Conjuntamente con los cambios operados en las condiciones de mercado de los nuevos insumos, se producen también modificaciones en la disponibilidad de potencial tecnológico a nivel nacional. Estas modificaciones son la consecuencia directa de los propios esfuerzos públicos que desarrollaron los conocimientos básicos iniciales (estudios de suelo, inventarios botánicos, etc.), y entrenaron recursos humanos para las tareas de investigación, y por el desarrollo y fortalecimiento de interconexiones con el sistema tecnológico internacional.

Estos procesos afectan los tres elementos que condicionan el interés de los sectores privados en participar en las actividades de generación y transferencia de tecnología. Los conocimientos tecnológicos, particularmente aquellos que pueden ser incorporados en insumos físicos, pierden paulatinamente su carácter de bien público y se transforma gradualmente en una mercancía gobernada por las fuerzas del mercado. Como consecuencia de ello, los sectores privados reclaman y obtienen una participación creciente en el proceso de creación y difusión de nueva tecnología.

Este proceso de "mercantilización" de las actividades de generación y transferencia de tecnología, se inicia en aquellas actividades relacionadas a los conocimientos más fácilmente incorporables a insumos físicos y por ende, más adecuados para ser protegidos por las leyes de propiedad intelectual existentes. Sin embargo, el proceso no se limita a estos campos, sino que también se extiende a las restantes áreas del proceso tecnológico, incluyendo aquellas relacionadas a las prácticas de manejo y agronómicas en general. En estas últimas, el creciente desarrollo institucional de las asociaciones de productores de distinto tipo, juega un papel de fundamental importancia. Los puntos básicos que explican el poco interés del sector privado por invertir en tecnología son como se mencionó arriba el reducido tamaño de las explotaciones agropecuarias en relación al tamaño económico requerido para hacer frente a las inversiones en investigación, y la poca posibilidad que tienen quienes generan los nuevos conocimientos, de proteger su propiedad, la aparición y consolidación de asociaciones de productores disminuye o elimina estas limitaciones. Lo que quizás no sea posible o rentable a nivel de la empresa agropecuaria tomada individualmente, puede serlo una vez que las unidades de producción se asocian en torno a intereses y problemas comunes.

Como parte de esta dinámica, en los últimos años se da una creciente participación de la empresa privada productora de insumos y de distintos tipos de asociaciones de productores en las actividades de investigación y difusión de tecnología 1/. Este fenómeno ha determinado que dentro del modelo institucional actual, los institutos hayan perdido la posición de centralidad que tuvieron en sus etapas iniciales y pasando a ser un componente dentro de un complejo multiorganizacional integrado, además, por la empresa privada y las agrupaciones de productores de distinto tipo.

C. EL MODELO DE INSTITUTOS NACIONALES DE INVESTIGACION EN EL CONTEXTO DE AMERICA LATINA

Paralelamente y en estrecha vinculación con el proceso implícito en los desarrollos institucionales mencionados, los que pueden considerarse como resultados de la evolución natural de las economías de mercado, se ha evidenciado un conjunto de desajustes en la base conceptual del modelo de institutos descentralizados. Estos desajustes se refieren principalmente al grado de adaptación de los principios básicos del modelo a las condiciones propias de los sectores agropecuarios de América Latina.

El modelo institucional que se implementa desde mediados de la década de 1950, reconoce por una parte la necesidad de contar con infraestructuras de investigación adaptativa ágiles, y por otra, se basa en los grandes éxitos alcanzados por los esfuerzos públicos en los países más desarrollados y particularmente en los Estados Unidos a través de los sistemas de estaciones experimentales asociados a los "Land Grant

1/ La industria productora de semillas representa, a partir de mediados de los años de 1960, el caso más dramático de este fenómeno, pero la tendencia incluye también otros sectores como el de agroquímicos en general y el de productos veterinarios. En éstos, al ser posible una mayor protección de parte de las leyes de patente vigentes, el fenómeno encuentra aún mayor difusión. En cuanto a las asociaciones de productores, los casos de mayor importancia a mencionar son los del arroz y la caña de azúcar en Colombia, en donde en este último se da una absorción total de las actividades de investigación y difusión de nueva tecnología. En lo referido a actividades de comprobación y difusión de tecnología cabe mencionar también el de los grupos CREA que operan en los países del sur del continente.

System". Ambos elementos se conjugaron para que los institutos surgieran como respuestas óptimas a la situación latinoamericana. Sin embargo, la necesidad de lograr el desarrollo de una masa crítica científico-técnica y optimizar el uso de los escasos recursos disponibles para la investigación agropecuaria, determinó que fuese necesario implementar un modelo operativo de amplia cobertura en cuanto a funciones, productos, regiones y tipos de productores, lo cual significó una desnaturalización de la organización descentralizada del "Land Grant System".

La base conceptual del "Land Grant System" es su fuerte vinculación a las condiciones locales, lo que permite una clara articulación socio-política con los productores de cada zona. Esta articulación se concreta mediante una práctica social específica, representada por el hecho de que los productores tienen una considerable influencia en el proceso de asignación de prioridades y recursos para la investigación, el cual se desarrolla en las legislaturas estatales. Esta participación es parte integrante del propio modelo y no depende de situaciones coyunturales y/o estructuras productivas específicas.

En el caso latinoamericano no ha existido especificidad local, y las vinculaciones con los sectores productivos para la fijación de prioridades y asignación de recursos, han sido débiles en general y han estado ausentes en un número importante de casos. Mas aún, los institutos se visualizaron como instrumentos de la política agraria y, consecuentemente, sus principales articulaciones se desarrollaron, al menos conceptualmente, con el resto del aparato público antes que con los sectores productivos. Dentro de este marco, y en función de las necesidades de una administración centralizada de los escasos recursos disponibles, el modelo propuesto parece adecuado.

Sin embargo, ciertas características propias de la realidad latinoamericana, particularmente su heterogeneidad, resaltan las limitaciones del formato institucional adoptado. Esta heterogeneidad se manifiesta tanto en términos de productos y condiciones ecológicas, como en los tipos de productores. Las contradicciones que surgen de estas diferencias también existen, aunque en menor medida, en el agro norteamericano pero se encuentran minimizadas por la "federalización"

del sistema de generación y transferencia de tecnología 1/. Por el contrario, el esquema latinoamericano al agrupar todos los productos y regiones en un solo organismo de amplia cobertura, ha tendido a dramatizar los conflictos existente entre distintos grupos sociales generados por la naturaleza y características de cada uno de ellos.

En relación a los organismos de investigación, estos conflictos se refieren a la fijación de prioridades en términos de productos, regiones y tipos de productores y la consecuente asignación de los recursos disponibles para la investigación. En el tipo de organización representado por los "Land Grant Colleges", esta clase de decisiones se toman a un nivel político, circunscribiendo a este nivel, los conflictos resultantes. En el caso latinoamericano las decisiones restringen al ámbito de los institutos de investigación, los cuales deben procesar cuestiones políticas dentro de un esquema organizativo diseñado para el desarrollo de funciones eminentemente técnicas.

Un aspecto adicional que se encuentra también ausente en el caso latinoamericano, es la vinculación entre investigación y educación. Esta interrelación permite una permanente capacitación de los usuarios en el manejo de las nuevas tecnologías y una mayor capacidad de parte de éstos para expresar sus necesidades de investigación. Ambos elementos representan aspectos de importancia para una efectiva articulación de los sistemas de investigación y los sectores productivos.

El aislamiento respecto de los sectores productivos se ha visto agravado por la inexistencia, en la mayoría de los casos, de políticas globales que incluyeran el manejo de la variable tecnológica de manera coherente con el resto de los instrumentos, tal como la preveía la concepción inicial del modelo. En esta forma y de manera creciente, la orientación de las actividades de investigación ha tendido a basarse en objetivos de tipo disciplinario que, en ciertos casos, estaban divorciados de los objetivos de la política global. Este divorcio ha contribuido a dar, en los círculos políticos, una imagen de inefectividad.

1/ Por otra parte, la agricultura templada presenta, en sí misma, una mayor homogeneidad, la cual se magnifica, aún más, cuando el ámbito de influencia se restringe a un estado federal.

Esta "disfuncionalidad" o falta de adecuación del modelo institucional a las condiciones específicas, dentro de las cuales debe operar, ha ido aumentando a medida que los distintos sectores han adquirido conciencia de sus intereses tecnológicos y capacidad institucional para participar en las actividades de investigación, o al menos reclamar determinadas orientaciones para las mismas. Dentro de este contexto, caracterizado por crecientes conflictos, los Institutos Nacionales han ido paulatinamente perdiendo el apoyo de distintos sectores, lo que ha reflejado en los niveles presupuestales asignados a la investigación agrícola y a través de éstos en un cierto debilitamiento de las infraestructuras nacionales.

El análisis de la evolución de los presupuestos asignados a la investigación agropecuaria en los países de la región (Apéndice N°1), indica que con las posibles excepciones de Chile, México, Brasil, Guatemala y Bolivia, durante la década de 1970, las disponibilidades presupuestarias de los organismos de investigación se han visto afectadas por altos índices de inestabilidad y por una definida tendencia al deterioro.

Esta tendencia se hace más evidente cuando se toman en cuenta las cifras correspondientes a los recursos humanos para la investigación (Apéndice N°2) y se considera la disponibilidad presupuestaria por hombre/año dedicado a este tipo de actividades, las que durante el mismo periodo se mantienen estacionarias o se reducen.

Esta situación de deterioro se confirma si se analiza la evolución de los programas de capacitación como indicadores de la capacidad de los organismos para desarrollar y mantener un nivel dado de masa crítica de recursos humanos 1/. Los cuadros N°1 y N°2 presentan la evolución de los programas de capacitación de Argentina, Perú y Colombia, tres de los países con mayores antecedentes en este tipo de esfuerzo. La información correspondiente a los presupuestos dedicados a capacitación y a nuevos estudiantes en cada año, pone de manifiesto las mismas tendencias apuntadas cuando se analizó la evolución

1/ Por otra parte, el apoyo al desarrollo de recursos humanos para la investigación constituyó uno de los elementos centrales de los programas internacionales de apoyo y fortalecimiento de las actividades nacionales de investigación.

presupuestal de los organismos. Los programas crecen ininterrumpidamente hasta finales de los años sesenta y principios de la década de 1970, para luego perder impulso y casi desaparecer 1/.

Esta evolución ha estado acompañada, en un número importante de casos, por un incremento en las tasas de retiro de personal de los organismos, lo cual se ha reflejado, en algunos de ellos, en disminuciones netas del inventario total de recursos humanos para la investigación y transferencia de tecnología, particularmente, en el nivel de postgrado. Dentro de esta situación se pueden inscribir los casos del Centro de Investigaciones Agrícolas Alberto Boerger en Uruguay que disminuye su personal a nivel de postgrado en un 32% entre 1975 y 1978; el del INTA en Argentina que lo hace en un 15% en el mismo período, y la Universidad Agraria de La Molina en Perú que pierde, en el mismo período, el 20% de su personal con postgrado. A estos casos, se puede agregar el del ICA en Colombia que si bien hasta el presente ha mantenido su inventario de personal, fundamentalmente como consecuencia de un activo programa de capacitación (Cuadro N°1 y N°2), su virtual paralización, a partir de 1978, hace posible preveer una disminución del inventario en los próximos años (Ardila, Trigo y Piñeiro (1); Ardila, Trigo y Piñeiro (5)). En el caso del INIA de Chile, el inventario de personal con postgrado se ha mantenido prácticamente invariable durante la última década (44 MS y Ph.D en 1971/72, contra 48 a 1977/78) (Marull).

La información presentada acerca de la situación presupuestaria y los recursos humanos de los institutos de investigación, indica claramente una pérdida de dinamismo del modelo institucional generalizado a partir de 1960 y alrededor del cual se organizaron los esfuerzos en investigación agrícola en la mayoría de los países de la región. Esta situación por otra parte se confirma parcialmente por una creciente conciencia y preocupación acerca de la inefectividad de los sistemas nacionales para alcanzar los resultados esperados en ciertos sectores de la producción y particularmente en el de los pequeños productores.

1/ Para un análisis detallado de estos procesos ver: Ardila, Trigo y Piñeiro (1); Ardila *et al.*; Ardila, Reichart y Rincón; Ardila, Torres y Trigo; y Ardila, Trigo y Piñeiro (5).

CUADRO N°1: ICA (COLOMBIA, INTA (ARGENTINA) Y UNA (PERU): COSTOS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION EN POSTGRADO Y ORIGEN DE LOS MISMOS (DOLARES DE 1977)

AÑOS	INTA (ARGENTINA)		ICA (COLOMBIA)		UNA (PERU)	
	Total	% Rec.Ext. Total	Total	% Rec.Ext. Total	Total	% Rec.Ext. Total
1960	133.984.9	67.3	259.895.0	36.7	496.268.4	91.26
1961	181.986.6	54.4	364.758.5	45.8	95.661.8	-
1962	244.364.9	54.1	583.370.0	52.3	152.684.5	91.28
1963	235.419.2	62.2	665.635.2	43.2	232.634.9	85.55
1964	322.925.5	57.5	670.028.9	48.0	227.068.3	94.54
1965	371.114.6	45.6	501.181.1	53.5	148.235.3	87.52
1966	192.689.5	38.3	522.007.9	55.8	133.809.3	92.91
1967	405.846.0	51.5	807.564.3	49.2	343.600.7	99.35
1968	570.172.3	51.5	932.708.6	49.6	248.370.2	97.91
1969	437.231.8	52.5	1.288.128.6	52.1	187.139.4	95.92
1970	525.969.9	45.2	1.725.874.0	50.0	213.109.4	95.92
1971	552.594.1	42.3	1.529.674.5	47.7	90.851.1	93.50
1972	345.616.7	42.1	1.829.627.3	39.9	104.573.1	98.10
1973	258.217.6	45.5	2.355.737.5	31.2	73.773.0	91.75
1974	263.400.8	32.4	2.082.577.4	23.6	84.429.9	83.90
1975	120.185.8	38.9	1.441.160.1	17.7	75.438.6	99.06
1976	33.046.00	49.9	990.879.3	14.7	41.764.6	97.48
1977	7.655.2	39.8	659.026.2	12.7	-	-
1978	1.159.8	58.0	411.317.6	23.0	-	-
TOTAL	5.203.221.2	49.0	19.621.152.2	37.7	2.949.412.5	94.5

CUADRO N°2: IICA (COLOMBIA), INTA (ARGENTINA) Y UNA (PERU): EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE CAPACITACION EN POSTGRADO DE ACUERDO CON LOS ESTUDIANTES NUEVOS DE CADA AÑO

AÑOS	INTA (ARGENTINA) Estudiantes nuevos	ICA (COLOMBIA) Estudiantes nuevos	UNA (PERU) Estudiantes nuevos
1960 1/	7	5	33
1961	17	9	7
1962	9	17	11
1963	18	14	17
1964	23	10	19
1965	15	11	15
1966	22	22	13
1967	34	24	27
1968	28	35	24
1969	23	40	16
1970	21	51	20
1971	39	37	10
1972	24	110	10
1973	24	96	11
1974	4	57	13
1975	1	53	7
1976	2	28	6
1977	1	7	1
1978	-	4	-
TOTAL	314	630	260

1/ En la cifra de este año se acumulan estudiantes de éste y de los años anteriores

FUENTE: Ardila, Trigo y Piñeiro (5).

Estas tendencias conjuntamente con los nuevos desarrollos institucionales a que se ha hecho referencia anteriormente, conforman el contexto dentro del cual se deben considerar los futuros esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades nacionales de investigación. Sobre este punto volveremos en la próxima sección.

IV. LOS TEMAS PRIORITARIOS PARA UNA ESTRATEGIA DE ACCION

Los aspectos de la problemática, propuesta en la sección anterior, resaltan dos cuestiones íntimamente interrelacionadas. La primera se refiere al perfil tecnológico de la región y los efectos socioeconómicos del cambio técnico, tal se ha dado en los últimos veinte años. Se destaca el carácter capital intensivo del mismo, su especificidad y efectividad en favor de la agricultura comercial, y la profundización de situaciones de marginalidad agraria, en los sectores campesinos. Este conjunto de fenómenos sugiere la conveniencia de indagar las posibilidades del desarrollo autónomo de un patrón tecnológico más coherente con las condiciones propias de América Latina.

La segunda cuestión se vincula a la naturaleza y evolución de las formas organizativas a través de las cuales se materializa la oferta de tecnología en la región y, fundamentalmente, a la capacidad del sector público de ejercer una iniciativa efectiva en cuanto al sendero tecnológico del sector agropecuario. Resalta, en relación a este aspecto, una creciente pérdida de efectividad de los modelos institucionales propuestos para asegurarle al Estado la capacidad de iniciativa en lo tecnológico agropecuario, y la paulatina consolidación de un modelo de tipo multiorganizacional guiado por incentivos de mercado e intereses subsectoriales.

Este fenómeno aparece como autoalimentado por la naturaleza del cambio técnico ocurrido en la región, en tanto el mismo tiende a fortalecer aquellos sectores integrados a las nuevas formas institucionales. Esta evolución, por otra parte, se plantea como una consecuencia natural del funcionamiento de las economías de mercado y representa un punto de importancia en tanto implica una situación futura en donde de manera creciente el sendero tecnológico es definido por las fuerzas del mercado y no en términos de las estrategias nacionales de desarrollo.

Dentro de esta problemática global, los temas prioritarios para la definición de una estrategia de acción aparecen como los siguientes: a) la necesidad de una redefinición del papel del Estado en el proceso tecnológico agropecuario y de los instrumentos a través de los cuales ese papel se efectiviza; y b) el desarrollo de un mejor entendimiento de la dinámica de la organización de la investigación agrícola y fundamentalmente de las relaciones entre la estructura socioeconómica y política de cada situación y las características de los modelos institucionales. Los párrafos siguientes discuten estos temas con algún detalle.

El pepel del sector público en la generación de tecnología agrícola. El punto de mayor importancia en relación con la nueva realidad multiorganizacional, se refiere al progresivo deterioro de la capacidad del Estado para orientar el proceso tecnológico, y al papel que debe desempeñar en la actual situación. Tal como ha sido discutido anteriormente, mientras los Institutos Nacionales constituyeron la única fuente de generación de tecnología, el proceso de asignación de recursos dentro de los organismos permitía que el sector público definiera, indirectamente, la política tecnológica.

A medida que se incrementa la participación en el proceso de generación y transferencia de tecnología de sectores guiados por intereses de mercado, la orientación del sendero tecnológico en cuanto a tipos de productos, clientelas prioritarias y tipos de tecnología pasa a depender del juego de las fuerzas de mercado. Consecuentemente, en ausencia de instrumentos de política que guíen la actividad privada, la variable tecnológica pierde valor como instrumento activo de la política agraria. Este fenómeno es de particular relevancia por la importancia de los sectores agropecuarios para el desarrollo de los países de la región, ya sea en términos de su contribución a los problemas de balanza de pagos o en función de la problemática global de alimentos y el papel crucial que la tecnología juega en vinculación a los mismos.

En función de estos elementos, la situación actual plantea la necesidad de redefinir, para el caso agropecuario, los instrumentos y el nivel de aplicación de la política científico-técnica. Esto debe permitir que el sector público oriente al conjunto de organizaciones, tanto públicas como privadas, que hoy participan en el proceso de generación y transferencia de tecnología, buscando un aprovechamiento máximo de las potencialidades que ofrecen las nuevas organizaciones. En este sentido, dos aspectos constituyen los elementos básicos de las acciones específicas: a) el desarrollo de una instancia de coordinación, que incluya a los institutos públicos y a los nuevos

desarrollos institucionales originados en el sector privado. Esto puede darse tanto dentro de los esquemas generales de coordinación de la política tecnológica (Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología) o bien a nivel sectorial mediante consejos o comisiones coordinadoras de ciencia y tecnología agropecuaria; y b) la creación o ajuste, de los instrumentos específicos necesarios para la materialización de la capacidad de coordinación y orientación del Estado, incluyendo las leyes de patentes, importación de tecnologías, control y fiscalización de los mecanismos de financiación de las inversiones en investigación, etc.

Dentro de este marco global, la importancia del Estado como participante directo del proceso de generación y transferencia de tecnología no se ve disminuida. Esta se mantiene aunque dentro de un esquema diferente respecto a funciones y objetivos.

Las nuevas organizaciones a que hemos hecho referencia, se concentran en aquellos tipos de tecnologías que por sus características permiten la apropiación de los beneficios. En consecuencia es posible preveer que estas actividades no cubrirán:

a. El desarrollo de un conjunto de funciones vinculadas a la generación de "potencial tecnológico", sin las cuales se agotarán rápidamente las capacidades de desarrollar nuevas tecnologías del resto del sistema;

b. Actividades específicas que, debido a su carácter genérico (investigaciones metodológicas, etc.) y a la baja probabilidad que tienen de lograr resultados inmediatos, no serán asumidas por el sector privado; y

c. El desarrollo de ciertos tipos de tecnología no asociadas al uso de insumos, tales como prácticas culturales, manejo de rodeos, etc., en las que el sector privado tienen poco interés debido a la imposibilidad de apropiación privada de los beneficios que de ellas se derivan

Por otra parte, la mayoría de los nuevos desarrollos institucionales son altamente específicos en su cobertura y asociados generalmente a productos y/o condiciones de la agricultura comercial e, incluso, a la existencia de formas particulares de organización corporativa. Esto determina que existan amplios sectores de usuarios desatendidos por las nuevas formas institucionales y que sólo pueden ser servidos pc los organismos públicos.

En función de este nuevo contexto, la participación del Estado debe darse en términos selectivos con especial atención a los sectores no atendidos por el sector privado y a partir de las necesidades de una política tecnológica global. Por otra parte se hace más importante el manejo de instrumentos globales sugeridos para orientar las actividades del resto de los componentes del nuevo modelo institucional. Los formatos institucionales, así como el tipo de instrumentos a utilizar, dependerán de las características y antecedentes de cada situación en particular.

La dinámica de la organización de la investigación agrícola y la necesidad de que los modelos institucionales respondan a las características de cada caso particular. El éxito de la instituciones públicas en general y el de las de investigación en particular es altamente dependiente de la coherencia del modelo institucional adoptado con las condiciones socioeconómicas y políticas en que debe operar. Dentro de este concepto, las instituciones de investigación deberían tener diferentes mecanismos de financiamiento, cobertura, dependencia funcional, etc., dependiendo del tipo de contexto en que deban operar.

La importancia global y relativa del sector agropecuario, la composición del producto, (tanto en términos de productos como de su concentración y homogeneidad regional), el destino de la producción, el tipo de organización social prevaleciente (tipos de empresas, existencia y tipo de organizaciones gremiales, etc.), el tipo de organización política y los aspectos históricos de cada situación pueden ser, entre otros mencionados, los elementos determinantes de la funcionalidad de un determinado modelo institucional. Consecuentemente, constituyen los elementos a tomar en cuenta en el diseño de las formas organizacionales que se adoptaran en cada caso. Sin embargo, los modelos implementados hasta el momento han respondido a la imitación de experiencias exitosas antes que a diseños institucionales, originales, basados en las necesidades, requerimientos y limitaciones de cada caso. Frente a la problemática institucional descripta, esta perspectiva plantea con claridad la necesidad de profundizar en el entendimiento de los principios propios de la dinámica de la organización de la investigación en el contexto latinoamericano, como paso previo al desarrollo de metodologías operativas para el diseño y/o readecuación de los medelos vigentes.

V. LOS PROYECTOS MULTINACIONALES COMO INSTRUMENTOS DE ACCION

Los proyectos multinacionales, concebidos como instrumentos tendientes a incrementar la cooperación horizontal entre los países, promoviendo el intercambio de experiencias y el desarrollo de acciones complementarias en torno a un objetivo común, tienen en el IICA, larga data. En el área de investigación y transferencia de tecnología los casos más importantes, por su duración temporal y los países comprendidos, incluyen dos tipos de esfuerzos: a) los orientados a lograr una mejor coordinación de las actividades de los organismos nacionales de investigación en áreas consideradas como prioritarias, entre las que se pueden mencionar el Programa Cooperativo de Investigación Agrícola, Convenio IICA-Cono Sur/BID, y el Proyecto de Establecimiento de un Sistema Cooperativo de Mecanismos de Investigación Agrícola en el Istmo Centroamericano; y b) los que como el proyecto Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina "PROTAAL", enfatiza la investigación comparada de modelos institucionales de generación de tecnología y de la naturaleza de los procesos de cambio técnico.1/.

Esta importancia de las actividades multinacionales en el área de investigación agrícola se ha dado como consecuencia de una tradición de cooperación e intercambio internacional en este tipo de actividades y también como resultado del reconocimiento de las obvias ventajas a derivar de la cooperación entre países para el tratamiento de algunos aspectos de la investigación agrícola.

La experiencia recogida a través de la implementación de este tipo de proyectos sugiere su importancia y efectividad, tanto por su impacto en términos del mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales, como por su contribución a la sistematización de experiencias y la retroalimentación de la acción del IICA 2/.

Nuestra percepción es que los temas planteados en las secciones anteriores como los componentes centrales de la estrategia de acción necesaria en el futuro inmediato, reafirman la importancia de los proyectos multinacionales como instrumentos de acción. Esto surge del hecho de que la solución a los problemas planteados excede el marco de cada uno de los países y requiere una perspectiva y una acción de carácter continental.

1/ Una descripción de estos proyectos y su forma de operar será presentada en el trabajo de Marambio y Suárez de Castro.
2/ Este tema será desarrollado en la presentación de MacDonald y Torres.

La necesidad de desarrollar una tecnología autónoma apropiada a las condiciones y tipos de agricultura prevaleciente en América Latina. El fenómeno del cambio técnico sesgado en favor de ciertos sectores, tal se ha dado en América Latina en las últimas décadas, se vincula de manera importante al origen de la tecnología difundida. Esta respondía a condiciones quizás existentes en la región pero de ninguna manera representativas de su realidad, de ahí que su difusión tuviera los efectos mencionados. La modificación de estos patrones implica profundos cambios que afectan no sólo al tipo de la tecnología a generar, sino también de manera importante al paquete de productos para los cuales generar dicha tecnología. Es necesario desarrollar patrones tecnológicos que se adapten a las condiciones de producción y disponibilidades de recursos que enfrentan los agricultores de la región, y al mismo tiempo, representen un adecuado aprovechamiento del potencial productivo regional.

Esta perspectiva implica el desarrollo de planteos metodológicos e investigaciones básicas en un conjunto de materias y productos, para lo cual un número importante de países enfrentaron serios problemas de escala y falta de recursos humanos y financieros. Por otra parte, dadas las características ecológicas y de estructura productiva prevalecientes, una gran parte de los temas a considerar son comunes a varios países o grupos de países. Dentro de este contexto, adquiere prioridad la promoción por parte del IICA de proyectos multinacionales orientados al tratamiento integrado de los problemas y a la cooperación horizontal entre los programas de investigación de los países de la región.

La coordinación y regulación de las actividades de investigación de las instituciones no pertenecientes al sector público. En las secciones anteriores se ha planteado que el crecimiento de las actividades de investigación por parte del sector privado ha creado nuevas necesidades en cuanto al establecimiento de mecanismos de coordinación y regulación de las mismas. Esta nueva área de actividad por parte del Estado, es uno de los aspectos distintivos de la problemática actual en el área de generación y transferencia de tecnología.

Estos cambios también han variado la composición cualitativa de la oferta de tecnología, incrementando significativamente el porcentaje de insumos tecnológicos que componen dicha oferta. Este fenómeno determina que la transferencia internacional de tecnología no se dé sólo en la forma de nuevos conocimientos en abstracto, sino también de manera creciente, vía el comercio de insumos físicos y bienes de capital. Esto, conjuntamente con el hecho de la amplia participación de empresas transnacionales en los mercados de estos bienes, significa que la transferencia internacional de tecnología está en gran medida determinada por los patrones de comercio internaiconal y los programas de radicación de capitales de dichas empresas.

En años recientes ambos fenómenos han sido objeto de complejas acciones de carácter regional y subregional, generalmente concentradas en los aspectos económicos antes que en las tecnologías. Esta perspectiva indica la necesidad de generar conocimientos e instrumentos que permitan considerar adecuadamente dicho componente tecnológico. Es en este aspecto en donde una perspectiva de tipo multinacional implementada a través de proyectos de cooperación y complementación entre países puede aportar soluciones de importancia.

El fortalecimiento de la capacidad operativa de los organismos nacionales de investigación. El desarrollo de una masa crítica de recursos humanos y organizacionales ha sido identificado como uno de los elementos determinantes de efectividad de los sistemas nacionales de investigación. Esto ha sido reconocido por la mayoría de los programas de apoyo a la investigación agrícola a nivel nacional, los que han incluido esquemas de capacitación y entrenamiento generalmente orientados al desarrollo de las capacidades requeridas en las ciencias básicas.

Los diagnósticos existentes identifican sin embargo, necesidades de entrenamiento y capacitación no directamente relacionadas con el proceso de investigación, sino con los aspectos más globales del funcionamiento de las organizaciones y particularmente los referidos al planeamiento y administración de los procesos de investigación. Estos aspectos representan áreas en donde los enfoques a nivel multinacional son también beneficiosos, especialmente en el caso de los países de menor tamaño relativo en los cuales el desarrollo de programas integrales no resultaría viable por razones económicas. La elaboración de materiales básicos y los programas de entrenamiento en servicio a través del intercambio de personal, conjuntamente con los seminarios de discusión e intercambio de experiencias, constituyen algunas de las alternativas operativas en este sentido.

Los proyectos multinacionales como mecanismo operativo para el análisis y la investigación sobre la organización de la investigación. El conjunto de elementos presentados en este documento resaltan la falta de adaptación del modelo institucional de generación y transferencia de tecnología a las condiciones de América Latina. Asimismo, se destaca la naturaleza cambiante del contexto económico dentro del cual deben desarrollar sus funciones los organismos de investigación y lo que estos cambios implican en cuanto al funcionamiento del sistema tecnológico en general y el papel del sector público en particular. Ambos niveles de análisis convergen en plantear la necesidad de ajustar los modelos institucionales de manera que respondan tanto a las características estructurales como al grado de

modernización alcanzado por los sectores agropecuarios de la región. Estos procesos de ajuste deben, sin embargo, reconocer las diferencias existentes entre las distintas situaciones y las distintas limitaciones y requerimientos que se originan en cada caso particular.

Dentro de este contexto general el análisis de las experiencias específicas que existen en la región y su funcionalidad respecto de diferentes situaciones, es un antecedente necesario para el desarrollo de metodologías de trabajo que permitan generar respuestas organizativas autónomas.

La naturaleza de este proceso requiere la posibilidad de contrastar eventos similares resaltando puntos comunes, diferencias básicas y las variables de contexto que las explican. Por este motivo es virtualmente imposible investigar procesos sociales y organizativos por sí solos. Consecuentemente la comparación y contrastación de experiencias organizativas entre países, tal como es posible realizar dentro de los proyectos multinacionales, parecería ser uno de los medios más fructíferos de organizar la investigación sobre el tema.

APENDICE 1

RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

APENDICE N°1. CUADRO N°1. RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

AÑO	COSTA RICA (Colones)	(REF) #	EL SALVADOR (Colones)	(REF) #	HONDURAS (Lempiras)	(REF) #	MEXICO (Pesos)	(REF) #	NICARAGUA (Córdobas)	(REF) #	GUATEMALA (Quetzales)	(REF) #	PANAMA (Balboas)	(REF) #
59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
60	3569.5	(6)	1177.42	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	417.46	(6)
62	-	-	-	-	-	-	58333	(6)	3325.0	(6)	1840.32	(6)	-	-
63	-	-	-	-	1587.30	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-
64	-	-	-	-	1515.15	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-
65	5215.4	(6)	-	-	1764.71	(6)	65234	(6)	5555.6	(6)	-	-	-	-
66	-	-	1072.58	(6)	-	-	66750	(6)	-	-	-	-	-	-
67	-	-	-	-	-	-	63971	(6)	-	-	-	-	-	-
68	-	-	-	-	-	-	80264	(6)	-	-	-	-	-	-
69	-	-	-	-	-	-	108681	(6)	-	-	-	-	-	-
70	4637.5	(6)	1280.30	(6)	-	-	121540	(6)	-	-	-	-	-	-
71	13521.9	(6)	1552.24	(6)	-	-	131886	(6)	-	-	-	-	-	-
72	14387.5	(6)	1812.50	(6)	-	-	182964	(6)	-	-	-	-	-	-
73	9235.3	(6)	2295.14	(6)	-	-	-	-	-	-	1578.95	(24)	-	-
74	7081.0	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-	2330.68	(24)	-	-
75	8972.8	(24)	-	-	-	-	-	-	-	-	2380.00	(24)	492.00	(24)
76	9937.9	(20)	4530.37	(13)	788.57	(21)	-	-	-	-	2293.69	(24)	850.00	(22)
77	10839.5	(20)	4095.83	(13)	1085.96	(21)	-	-	-	-	2668.80	(24)	989.91	(22)
78	10329.1	(20)	5077.21	(13)	1317.36	(21)	-	-	7858.2	(24)	2841.48	(24)	1014.16	(22)
79	12525.9	(20)	4409.24	(13)	1250.38	(21)	604465	(14)	-	-	3426.67	(24)	1709.84	(22)
80	12143.7	(20)	3906.25	(13)	1369.23	(21)	-	-	10151.5	(25)	3484.94	(26)	1622.30	(22)

APENDICE Nº1. CUADRO Nº2. RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA EL CARIBE. VALORES EXPRESADOS EN MONEDA CONSTANTE DE 1975 (EN MILES). ZONA CARIBE

NO	BARBADOS (Dólares de BB)	(REF) #	HAITI (Gourde)	(REF) #	JAMAICA (Dólares de Jam)	(REF) #	SURINAME (Gilder)	(REF) #	GRENADA (EC dólares)	(REF) #	GUYANA (G. Dolares)	(REF) #	TRINIDAD & TOBAGO (Dólares de TT)	(REF) #	REP. DOMINICANA (Pesos)	(REF) #
59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
60	-	-	1756.10	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
65	480.00	(6)	-	-	138.000	(6)	148.235	(6)	242.759	(6)	-	-	804.27	(6)	-	-
66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
68	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
71	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
72	1046.59	(6)	-	-	914.474	(6)	334.986	(6)	493.176	(6)	-	-	1731.15	(6)	-	-
73	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1218.68	(11)	-	-	-	-
74	-	-	-	-	-	-	245.152	(6)	311.205	(6)	1131.78	(11)	-	-	-	-
75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1543.44	(11)	-	-	-	-
76	704.76	(18)	995.33	(17)	-	-	-	-	-	-	1094.86	(11)	-	-	-	-
77	678.82	(18)	1162.28	(17)	-	-	-	-	-	-	583.47	(11)	-	-	2278.69	(28)
78	659.28	(18)	1020.66	(17)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2206.35	(28)
79	727.02	(18)	-	-	514.380	(29)	-	-	-	-	-	-	952.31	(11)	1690.58	(28)
80	861.27	(18)	-	-	555.619	(29)	-	-	-	-	-	-	1005.65	(11)	1642.96	(28)

APENDICE N°1. CUADRO N°3. RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. VALORES EXPRESADOS EN MONEDA CONSTANTE DE 1975. (EN MILES). ZONA ANDINA

AÑO	BOLIVIA (Pesos)	(REF) #	COLOMBIA (Pesos)	(REF) #	ECUADOR (Sucres)	(REF) #	VENEZUELA (Bolívares)	(REF) #	PERU (Soles)	(REF) #
1959	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
60	-	-	213.750	(6)	-	-	-	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	10.829	(6)	237.502	(6)	-	-	19.850.0	(6)	76.953	(6)
63	-	-	-	-	-	-	-	-	99.333	(6)
64	-	-	-	-	-	-	23.543.5	(6)	103.704	(6)
65	-	-	234.321	(6)	42.857	(6)	31.757.1	(6)	114.943	(6)
66	-	-	-	-	-	-	31.056.3	(6)	-	-
67	-	-	-	-	-	-	34.859.2	(6)	-	-
68		-	-	-	-	-	47.500.0	(6)	-	-
69	-	-	-	-	-	-	42.324.3	(6)	-	-
70	-	-	667.944	(1)	72.628	(6)	-	-	351.818	(6)
71	-	-	764.755	(1)	96.552	(6)	-	-	-	-
72	4.615	(6)	750.562	(1)	125.806	(6)	-	-	-	-
73	5.263	(6)	760.766	(1)	137.143	(6)	-	-	-	-
74	-	-	701.984	(1)	-	-	-	-	-	-
75	-	-	711.454	(1)	-	-	-	-	-	-
76	-	-	747.173	(1)	50.203	(27)	85.207.7	(2)	376.852	(5)
77	84.425	(12)	641.682	(1)	132.880	(27)	96.647.0	(2)	211.028	(5)
78	124.560	(12)	807.461	(1)	109.321	(27)	99.330.8	(2)	188.975	(5)
79	99.829	(12)	739.899	(1)	124.156	(27)	84.387.4	(2)	174.644	(5)
80	148.675	(12)	697.114	(1)	99.666	(27)	97.699.8	(2)	161.188	(5)

APENDICE No. 1. CUADRO No. 4: RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. VALORES EXPRESADOS EN MONEDA CONSTANTE DE 1975 (EN MILES). ZONA SUR

AÑO:	ARGENTINA (pesos)	(REF) #	BRASIL (cruzeiros)	(REF) #	CHILE (pesos)	(REF) #	PARAGUAY (guaranies)	(REF) #	URUGUAY (pesos)	(REF) #
1959	600 000	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
60	1 100 000	(3)	-	-	-	-	49800	(6)	1650.00	(6)
61	1 500 000	(3)	-	-	1370.0	(6)	-	-	-	-
62	700 000	(3)	67320	(6)	715.0	(6)	-	-	-	-
63	850 000	(3)	-	-	-	-	55004	(6)	2840.00	(6)
64	1 000 000	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
65	1 067 000	(3)	-	-	786.0	(6)	46667	(6)	3714.29	(6)
66	900 000	(3)	-	-	1360.0	(6)	-	-	-	-
67	1 067 000	(3)	-	-	925.0	(6)	-	-	-	-
68	914 000	(3)	-	-	1015.0	(6)	-	-	-	-
69	1 100 000	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
70	1 113 000	(3)	-	-	1209.0	(6)	-	-	3214.29	(6)
71	936 000	(3)			2012.0	(6)	68164	(6)	2888.89	(6)
72	1 028 000	(3)	196569	(6)	2131.4	(6)	75982	(6)	4200.00	(6)
73	1 283 000	(3)	267308	(6)	1646.0	(6)	-	-	4258.06	(6)
74	1 534 000	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
75	1 222 000	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
76	1 145 000	(3)	700307	(23)	-	-	-	-	-	-
77	1 165 000	(3)	713405	(23)	-	-	208232	-	-	-
78	1 218 000	(3)	758027	(23)	-	-	205767	-	-	-
79	1 209 000	(3)	945240	(23)	-	-	213733	-	-	-
80	1 301 000	(3)	949561	(23)	27094.8	(5)	441135	-	1168.6	(6)

APENDICE 1

NOTAS:

1/ La estimación en base a los siguientes porcentajes sobre el total de Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua.

Barbados	2%
Suriname	1%
Grenada	1%
Jamaica	1%
Trinidad y Tobago	5%

2/ Se estimaron aproximada en base a los siguientes porcentajes sobre Costa Rica y los estimados (en base al año más cercano) de Honduras, México y Nicaragua.

Barbados	2%
Suriname	1%
Grenada	1%
Jamaica	35%
Trinidad y Tobago	5%

3/ Se estimaron en base a los siguientes porcentajes sobre Costa Rica y las actividades en base al año más cercano de Honduras y Nicaragua, para México se asignó un valor arbitrario de US$110.000.00 millones.

Suriname	2%
Guyana	2%

4/ Estimado en base a referencia Nª 3.

5/ Se estimó que en el caso del INIA sólo el 47.5% de la cifra de la referencia Nª 14 corresponde a investigación.

6/ Estimación en base a informe ISU (REF Nª 7).

APENDICE 2

RECURSOS HUMANOS (PERSONAL PROFESIONAL) DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

APENDICE Nº2: CUADRO Nº1. RECURSOS HUMANOS (PERSONAL PROFESIONAL) DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ZONA NORTE

NO	COSTA RICA	(REF) #	EL SALVADOR	(REF) #	HONDURAS	(REF) #	MEXICO	(REF) #	NICARAGUA	(REF) #	GUATEMALA	(REF) #	PANAMA	(REF) #
59	40	(6)	-	-	35	(6)	190	(6)	8	(6)	-	-	-	-
60	40	(6)	34	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	(6)
62	48	(6)	-	-	43	(6)	209	(6)	10	(6)	-	-	15	(6)
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
64	-	-	-	-	-	-	267	(6)	-	-	-	-	-	-
65	59	(6)	-	-	51	(6)	-	-	17	(6)	-	-	18	(6)
66	-	-	32	(6)	-	-	279	(6)	-	-	24	(24)	-	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
68	55	(6)	-	-	60	(6)	518	(6)	22	(6)	-	-	29	(6)
69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
70	47	(6)	46	(6)	-	-	551	(6)	-	-	-	-	-	-
71	61	(6)	55	(6)	67	(6)	538	(6)	29	(6)	-	-	44	(6)
72	68	(24)	52	(6)	-	-	711	(6)	-	-	50	(24)	52	(24)
73	66	(6)	56	(6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
74	-	-	-	-	72	(6)	1000	(6)	34	(6)	-	-	49	(6)
75	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
77	60	(24)	78	(24)	-	-	-	-	44	(24)	71	(24)	-	-
78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
80	75	(20)	78	(13)	60	(21)	1079	(14)	57	(25)	42	(26)	51	(22)

APENDICE N°2. CUADRO N°2. RECURSOS HUMANOS (PERSONAL PROFESIONAL) DEDICADOS A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ZONA DEL CARIBE

A)	BARBADOS	(REF) #	HAITI	(REF) #	JAMAICA	(REF) #	SURINAME	(REF) #	GRENADA	(REF) #	GUYANA	(REF) #	TRINIDAD & TOBAGO	(REF) #	REP. DO-MINICANA	(REF) #
959	6	(6)	10	(6)	23	(6)	3	(6)	3	(6)	3	(6)	16	(6)	3	(6)
60	6	(6)	10	(6)	22	(6)	3	(6)	3	(6)	3	(6)	16	(6)	-	-
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	7	(6)	11	(6)	26	(6)	4	(6)	4	(6)	4	(6)	19	(6)	4	(6)
63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
65	9	(6)	14	(6)	32	(6)	6	(6)	6	(6)	6	(6)	23	(6)	5	(6)
66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
68	16	(6)	22	(6)	50	(6)	7	(6)	7	(6)	7	(6)	36	(6)	7	(6)
69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37	(6)	-	-
70	15	(6)	22	(6)	52	(6)	8	(6)	8	(6)	8	(6)	37	(6)	-	-
71	16	(6)	23	(6)	55	(6)	8	(6)	8	(6)	8	(6)	39	(6)	12	(6)
72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	(11)	-	-	-	-
73	12	(18)	-	-	92	(11)	-	-	-	-	25	(11)	-	-	-	-
74	12	(18)	38	(6)	88	(6)	12	(6)	12	(6)	27	(11)	39	(11)	-	-
75	12	(18)	-	-	-	-	-	-	-	-	28	(11)	-	-	-	-
76	13	(18)	-	-	-	-	-	-	-	-	27	(11)	-	-	40	(28)
77	13	(18)	-	-	85	(11)	-	-	-	-	27	(11)	-	-	-	-
78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	(11)	52	(28)
79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67	(28)
80	23	(14)	37	(17)	40	(29)	16	(6)	16	(6)	-	-	-	-	99	(28)

APENDICE N°2. CUADRO N°3. RECURSOS HUMANOS (PERSONAL PROFESIONAL) DEDIDADO A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ZONA ANDINA

AÑO	BOLIVIA	(REF) #	COLOMBIA	(REF) #	ECUADOR	(REF) #	PERU	(REF) #	VENEZUELA	(REF) #
1959	20	(6)	200	(6)	12	(6)	32	(6)	100	(6)
60	-	-	210	(6)	-	-	-	-	113	(6)
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	29	(6)	338	(6)	20	(6)	65	(6)	125	(2)
63	-	-	-	-	-	-	108	(6)	119	(2)
64	-	-	-	-	-	-	125	(6)	138	(2)
65	40	(6)	300	(6)	34	(6)	131	(6)	138	(2)
66	-	-	-	-	-	-	-	-	163	(2)
67	-	-	-	-	-	-	-	-	172	(2)
68	50	(6)	550	(6)	64	(6)	155	(6)	196	(2)
69	-	-	-	-	-	-	-	-	204	(2)
70	61	(6)	800	(6)	54	(6)	171	(6)	208	(2)
71	60	(6)	809	(6)	94	(6)	180	(6)	226	(2)
72	48	(6)	828	(6)	123	(6)	-	-	285	(2)
73	49	(6)	849	(6)	158	(6)	-	-	348	(2)
74	50	(6)	870	(6)	200	(6)	220	(6)	354	(2)
75	-	-	-	-	-	-	-	-	365	(2)
76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
78	-	-	-	-		-	-	-	-	-
79	-	-	881	(1)	-	-	-	-	-	-
80	125	(12)	-	-	208	(27)	269	(5)	360	(2)

APENDICE 2 CUADRO N°4. RECURSOS HUMANOS (PERSONAL PROFESIONAL) DEDICADO A LA INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ZONA SUR

AÑO	ARGENTINA	(REF) #	BRASIL	(REF) #	CHILE	(REF) #	PARAGUAY	(REF) #	URUGUAY	(REF) #
1959	320	(6)	200	(6)	32	(6)	5	(6)	7	(6)
60	-	-	-	-	-	-	-	-	8	(6)
61	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
62	420	(6)	400	(6)	58	(6)	10	(6)	35	(6)
63	-	-	-	-	-	-	10	(6)	39	(6)
64	-	-	-	-	92	(6)	-	-	-	-
65	640	(6)	-	-	126	(6)	15	(6)	35	(6)
66	-	-	-	-	140	(6)	-	-	-	-
67	-	-	500	(6)	147	(6)	-	-	-	-
68	650	(6)	-	-	154	(6)	20	(6)	60	(6)
69	627	(6)	706	(6)	-	-	-	-	-	-
70	795	(6)	764	(6)	154	(6)	-	-	70	(6)
71	840	(6)	827	(6)	163	(6)	26	(6)	75	(6)
72	820	(6)	876	(6)	175	(6)	-	-	80	(6)
73	840	(6)	-	-	179	(6)	-	-	90	(6)
74	880	(6)	2000	(6)	-	-	-	-	100	(6)
75	953	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
76	847	(3)	-	-	-	-	-	-	-	-
77	890	(3)	-	-	-	-	48	(ISU)	-	-
78	880	(3)	-	-	-	-	54	(ISU)	-	-
79	-	-	-	-	-	-	57	(ISU)	-	-
80	1065	(3)	2935	(23)	165	(7)	63	(ISU)	71	(ISU)

APENDICE Nª 2

NOTAS:

1/ Siguiendo la metodología de Boyce y Evenson (REF. Nª 6), se establecieron los siguientes porcentajes sobre el total de Costa Rica, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua.

Barbados	2%
Haití	3%
Jamaica	7%
Panamá	4%
Trinidad y Tobago	5%
Otros	1%

2/ Estimado en base a informe ISU (REF. Nª 13).

3/ Estimado en base a informe ISU (REF. Nª 5).

4/ Esta cifra no incluye 31 técnicos en comisión de estudio.

5/ Corresponde al 60% de los totales de recursos humanos (REF. Nª 3).

6/ Estimación en base a informe ISU (REF. Nª 3).

7/ Corresponde a EMBRAPA la cual realiza alrededor del 50% de la investigación.

8/ Corresponde solo al INIA.

9/ Estimación en base a informe ISU (REF. Nª 7).

REFERENCIAS APENDICES 1 y 2

ARDILA, J. Colombia: Análisis de la Cooperación entre los centros nacionales y los centros internacionales de investigación agropecuaria (versión preliminar) Colombia, IICA, 1980 (Proyecto BID-IOWA-IICA).

ARDILA, J. y CHAVERRA, H. Diagnóstico sobre la Investigación agropecuaria a Venezuela. Bogotá, IICA, 1980. p.irr.

ARDILA, J. REICHART, N. y RINCON, M. Sistemas Nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: Análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en Argentina (INTA). Costa Rica, IICA, 1980. 82 p. (Documento PROTAAL N°48).

ARDILA, J. et al. Sistemas Nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: Análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Costa Rica, IICA, 1980. 148 p. (Documento PROTAAL N°47, Publicación Miscelánea N°223).

BLASCO, M., GONZALEZ, P. y SCARNEO, W. Perú: Análisis de la Cooperación entre los centros nacionales y los centros internacionales de investigación agropecuaria (versión preliminar). Colombia, IICA, 1980, 50 p.

BOYCE, J. y EVENSON, R. National and International agricultural research and extension programs. New York, Agricultural Development Council Inc., 1975. 229 p.

CASTRONOVO, A. Diagnóstico Descriptivo de la situación actual del sistema nacional de investigación y extensión en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay y Breve descripción de los programas respectivos de trigo, maíz, frijol, yuca, arroz y papa. Buenos Aires, s.e., 1980. 228 p.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. Asignación de Recursos para investigación agrícola en América Latina. Proyecto ARIAL. Brasil: Estudio de Caso. s.l. Unidad de Apoyo a la Programación, 1979 p.irr.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. Asignación de Recursos para investigación agrícola en América Latina. Proyecto ARIAL Colombia: Estudio de Caso. s.l., Unidad de Apoyo a la Programación, 1979 p.irr.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. Asignación de Recursos para investigación agrícola en América Latina. Proyecto ARIAL. México: Estudio de Caso. s.l., Unidad de Apoyo a la Programación, 1979. p.irr.

DEPARTMENT OF AGRICULTURE, NATURAL RESOURCES AND RURAL DEVELOPMENT e INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Reunión Techinique regionales sur les systemes de recherche agricole dans les Antilles. Prot-au-Prince, Haití, noviembre/diciembre de 1977. p.irr.

DIAGNOSTICO DESCRIPTIVO DE LA SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACION Y EXTENSION DE BOLIVIA. S.N.T. (manuscrito).

EL SALVADOR, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA, CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA. Informes sobre Actividades de investigación y extensión agropecuarias realizada por instituciones del sector público agropecuario. San Andrés, Colombia, Unidad de Programación y Publicaciones, 1980. 31 p. (Documento para el Proyecto BID-IICA-IOWA STATE UNIVERSITY).

FEDERACION INTERNACIONAL DE INSTITUCIONES DE INVESTIGACION AGRICOLA PARA EL DESARROLLO. Cuestionario sobre la Investigación agrícola en América Latina 19.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Estadísticas Financieras Internacionales. Washington, FMI. 34(4):445, abril de 1981.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Internacional Financial Statistics Anuario. Washington, FMI, 1979. vol. 32, 460 p.

HAITI, DEPARTMENT OF AGRICULTURE, NATURAL RESOURCES AND RURAL DEVELOPMENT Diagnosis of the Situation of the agricultural research and extension system in Haiti (a summary). Caribbean Workshop on the Organization and Administration of Agricultural Research, Bridgetwon, Barbados, Febrero, 1981, 11 p.

PINCHINAT, A. Barbados Agricultural research system a condensed report. Santo Domingo, R.D., IICA, 1980. 9 p.

ROSALES, F. y SOIKES, R. Las instituciones de investigación agronómica de Centroamérica. Costa Rica, IICA, 1980. p1-3.

ROSALES, F. Situación del Sistema nacional de investigación agronómica en Costa Rica. Costa Rica, IICA, 1980. 20 p.

ROSALES, F. Situación del Sistema nacional de investigación agronómica en Honduras. Costa Rica, IICA, 1980. 25 p.

ROSALES, F. Situación del Sistema nacional de investigación agronómica en Panamá Costa Rica, IICA, 1980. 22 p.

SANCHEZ, M.A. y MENDOCA, J.R. A preliminary sttempt to avaluate the agricultural research system in Brazil, s.l., IPT, s.f. 31 p.

SEGURA, M. Diagnóstico de la Investigación agropecuaria en el istmo centroamericano. Guatemala, IICA, 1979. p.irr.

SOIKES, R. Programa de Investigación agropecuaria de Nicaragua. Costa Rica, IICA, 1980. 43 p.

SOIKES, R. Situación del Sistema nacional de investigación y extensión de Guatemala. Costa Rica, IICA, 1980. 29 p.

SOLIS, R. Documento sobre Investigación agropecuaria, extensión agrícola y rural y principales programas de investigación que reciben apoyo de los centros internacionales CIAT, CIP y CIMMYT. Quito s.e., diciembre de 1980. 54 p.

STAGNO, H. y PINEDA, R. Situación Actual del sistema nacional de investigación y extensión y descripción de los programas principales en cultivos alimenticios. Santo Domingo, R.D. IICA, 1980. 96 p. (Informe para el proyecto BID-IICA-IOWA State University).

WAHAB, A. y SINGH, N. Agricultural Research in Jamaica, IICA, 1981. 28 p. (Publicación Miscelánea 274).

BIBLIOGRAFIA

ARDILA, J., TRIGO, E. y PIÑEIRO, M. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados: resumen metodológico y planteo operativo de la investigación. Colombia, IICA, 1980. 36 p. (Documento PROTAAL N°46, Publicación Miscelánea 222).

_____. et al. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados; el caso del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Colombia, IICA, 1980. 148 p. (Documento PROTAAL N°47).

_____., REICHART, N. y RINCON, A. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados: el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (INTA). Colombia, IICA, 1980. 82 p. (Documento PROTAAL N°48).

_____., TORRES, R. y TRIGO, E. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. El caso de la Universidad Agraria de La Molina del Perú. Colombia, IICA, 1980. 92 p. (Documento PROTAAL N°49).

_____., TRIGO, E. y PIÑEIRO, M. Sistemas nacionales de investigación agropecuaria en América Latina: análisis comparativo de los recursos humanos en países seleccionados. Los casos de Colombia, Argentina y Perú. Colombia, IICA, 1980. 61 p. (Documento PROTAAL N°50).

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA. Evaluación de la labor institucional del INTA. Buenos Aires, CIAP, Instituto Torcuato di Tella, 1973. 205 p.

MARULL, J. La dotación de personal técnico en el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) de Chile. San José, 1980 7 p. (Mimeo).

PIÑEIRO, M. et al. El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la producción azucarera en Colombia. Costa Rica, IICA, 1979. 577 p. (Documento PROTAAL N°37).

_____. et al. Relaciones de producción, articulación social y cambio técnico. Costa Rica, IICA, 1981. 56 p. (Documento PROTAAL N°72).

TRIGO, E., FIORENTINO, R. y PIÑEIRO, M. Notas comparativas sobre evolución de la producción y productividad de productos agropecuarios en Colombia y en países seleccionados de América Latina y el resto del mumdo. Colombia, IICA, 1978. 33 p. (Documento PROTAAL N°23. Publicación Miscelánea N°178).

_____., y PIÑEIRO, M. Dynamics of agricultural research organization in Latin America. Food Policy (England), 6(1):2-10, 1981. (Documento PROTAAL N°39).

_____., PIÑEIRO, M. y SABATO, J. La cuestión tecnológica y la organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Costa Rica, IICA, 1981. 66 p. (Documento PROTAAL N° 71).

COMENTARIOS

TEMA 1.A. COMENTARIOS ACERCA DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA

Héctor Morales

Comentar un trabajo como el aquí presente es una misión altamente difícil, por dos razones. Primero porque los conceptos analizados en él son el resultado de varios investigadores que durante un largo período de tiempo han estado realizando estudios en distintos países de América Latina. Segundo, porque debido al punto anterior, el documento sintetiza una amplia gama de ideas que han sido exploradas por diversos autores durante más de tres años, consecuentemente, el desarrollo de la exposición se hace densa y relativamente tortuosa, lo que dificulta la lectura e interpretación.

El trabajo se inicia con la definición de la problemática tecnológica de América Latina en los últimos treinta años. Se afirma que la ciencia y la tecnología comenzó a cobrar vigencia en la región a partir de la década del 50. Para esta época, se daban pasos para introducir un modelo de generación y transferencia tecnológica que era el reflejo de la experiencia tecnológica en los Estados Unidos. Con el correr de los años este modelo sufrió alteraciones y para el momento actual, se han producido variaciones significativas en los elementos constitutivos y el funcionamiento de todo el aparato científico y tecnológico. En el modelo vigente, algunos representantes del sector privado así como grandes empresas transnacionales tienen influencia significativa en el proceso de generación y difusión tecnológica.

Según los autores del documento comentado, el cambio tecnológico generado en América Latina ha traido cierto tipo de modernización y ha contribuido al desarrollo agropecuario y alterado las condiciones de vida de las comunidades rurales. Ahora bien, no obstante el impacto de la tecnología en el ámbito rural, los autores reconocen la existencia de una serie de situaciones en el sector agropecuario que demandan un re-examen de todo el panorama. Según ellos, algunos de los aspectos a analizar son el resultado del modelo tecnológico implementado en la región. Los efectos más sobresalientes y que requieren ser analizados son:

a) Una pérdida significativa del rol que las instituciones del estado desempeñan en el modelo tecnológico.

b) Poca o ninguna reducción de la pobreza rural, por el contrario se observa una concentración de la economía, con signo de comportamiento oligopólico para ciertas actividades o rubros.

c) Desarrollo y difusión de tecnología consumidora de capital más que del recurso abundante que es la mano de obra.

d) Marcado deterioro de la economía campesina por haber salido ellos de los rubros y mercados más dinámicos (en este sentido, la tecnología viene a comportarse como un elemento desestabilizador en el ámbito rural).

e) Tendencia a que los grandes productores y empresas nacionales y transnacionales influyan significativamente en el proceso de generación, difusión y adopción de tecnología.

El análisis muestra que en América Latina y durante las últimas tres décadas, sólo los rubros que contaron con adecuadas políticas públicas lograron cambios tecnológicos significativos. Muchos de estos rubros o estaban ligados a la exportación o dependían de grandes empresas nacionales o transnacionales. Por esta característica del desarrollo tecnológico, entre otros factores, la mayoría de los países de la región son deficitarios de alimentos, aunque en algunos casos también exportan altas cantidades de bienes alimenticios.

Debido a que la situación tecnológica de América Latina no es todo lo funcional que se desea y necesita, se considera conveniente la búsqueda de alternativas de enfoque. Consecuentemente, la propuesta que se hace sobre la posibilidad de diseñar y ejecutar un proyecto de ciencia y tecnología multinacional para América Latina y el Caribe, se constituye en una opción que podría ser altamente positiva. Interpretamos que algunos de los aspectos positivos a derivar de un proyecto de este tipo serían:

a) Recoger, analizar y sistematizar los hallazgos más sobresalientes de los estudios y experiencias de la región en cuanto a ciencia y tecnología.

b) Utilizar ese acervo de conocimientos para confirmar un marco conceptual que oriente la definición y aplicación de metodologías que permitan a la ciencia y la tecnología tener mayor incidencia en el desarrollo agropecuario y rural.

c) El IICA podría adquirir un marco de acción que sea común para los proyectos de Línea Tres, con lo que se evitarían las "acciones puntuales", coyunturales o fuera de la estrategia de la institución.

d) Finalmente, un proyecto multinacional facilitaría considerablemente el intercambio de experiencias entre los países así como maximizaría el uso de los recursos humanos y financieros disponibles.

ALGUNAS IDEAS PARA ACCIONES FUTURAS

1. Llama la atención que en el documento no se adelanten algunas ideas más concretas sobre la estrategia que se propone para definir la acción del IICA en esta área probablemente bajo el liderazgo técnico de PROTAAL. Consideramos importante que en esta reunión se pueda analizar no sólo el marco de las áreas temáticas propuestas, sino que se avance en cuestiones tales como:

   a) El marco conceptual o modelos de acción que el IICA propondría a los países.

   b) Definición de acciones de tipo hemisférico (precisamente aquellas que en el documento se señalan como que exceden el ámbito de cada país).

   c) Definir la acción a nivel de país.

2. A pesar de todas las ventajas de un proyecto multinacional vis a vis los proyectos país en forma aislada, este tipo de esfuerzo debe considerar que los factores que han estado afectando el desempeño del modelo tecnológico en América Latina podrían seguir afectando, con la misma intensidad, la implementación de un nuevo modelo si es que no se toman las providencias de lugar. En ese sentido, la producción, productividad, ingreso y nivel de vida en general no serán alterados significativamente si otros factores, además de la tecnología, no son tomados en consideración. Consecuentemente, y debido a que el éxito de un modelo tecnológico depende de la coherencia de éste con las condiciones socio-económicas y políticas, se deben dar las condiciones necesarias y suficientes para que el modelo propuesto sea lo coherentemente necesario como para operar eficientemente.

3. En este orden de ideas, se podría considerar que las modificaciones del modelo tecnológico iniciado en la década del 50 y que ha evolucionado hacia la participación activa de ciertos representantes del sector privado, es una forma de adaptación a las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes en América Latina. Consecuentemente, cualquier intento de revertir esta tendencia debería contemplar la posibilidad de que se logren ciertos cambios en las condiciones que dieron origen a la situación existente. En otras palabras, hasta tanto no se alteren los factores que intervienen en el modelo tecnológico actual, difícilmente se podría implementar con ciero grado de éxito un modelo diferente. Es más, se podría considerar que el fenómeno tecnológico no puede ser analizado y solucionado en forma aislada. Como bien señala en su primera parte el documento comentado, la situación tecnológica es una resultante de fuerzas sociales y económicas que están determinadas por la orientación del mercado.

Siendo así, las características estructurales de ese mercado orientador deben ser alteradas o de lo contrario volveremos a tener una sujeción de la tecnología a las condiciones estructurales vigentes.

En el sector agrícola como sistema, la tecnología no es más que un insumo. Un análisis aislado de la generación y transferencia de tecnología, sin el marco de la política agraria de los países, es inconducente. No creemos que sean inadecuados sólo los modelos institucionales; ni que la falta de coordinación entre los "institutos públicos" y los "nuevos desarrollos institucionales originados en el sector privado" sea un problema primario. Básicamente son inadecuados los modelos de desarrollo en los cuales se basa la política de los países de América Latina. Si las políticas agrarias favorecen el desarrollo de la agricultura comercial y para exportación, lo que pueda hacer generación y transferencia de tecnología por el pequeño productor tiene un techo muy bajo.

4. El propio documento analizado señala que los elementos determinantes para una adecuada tecnología son: importancia del sector agrario, composición del producto interno bruto agropecuario, el destino de la producción, la organización política y social prevaleciente y los aspectos históricos. Siendo así, la tecnología debe ser tratada en forma conjunta con los demás factores prevalecientes en el campo. Específicamente, se podría considerar que las variables tecnológicas sólo podrían ser enfocadas adecuadamente dentro de una estrategia de desarrollo rural.

5. Se considera que al tratar la variable tecnológica bajo la óptima del desarrollo rural, aquella será coherente con las políticas de desarrollo económico y social prevalecientes, lo que facilitaría que en el desarrollo y transferencia de la tecnología se tomen en cuenta aspectos tales como: la participación de mano de obra abundante; la conservación y el uso racional de los recursos naturales; y que las recomendaciones técnicas estén orientadas más que a dar énfasis al uso de agroquímicos, grandes maquinarias e insumos materiales caros y de retorno dudoso (debido a las condiciones ecológicas de producción y mercadeo) a producir cambios significativos en el manejo de la empresa y las prácticas culturales.

6. Una forma de garantizar una tecnología más adaptada a las condiciones imperantes en la zona rural latinoamericana, no es necesariamente mediante el control exclusivo por parte del Estado del modelo tecnológico institucional, sino más bien mediante la diversificación de la participación del sector privado. Consecuentemente, es necesario hacer efectiva la participación de los pequeños y medianos productores a través de sus estructuras organizativas. Para tales fines, se utilizarían los mecanismos de los productores organizativos de segundo y

tercer orden, los que podrían incorporarse a los consejos nacionales y regionales de ciencia y tecnología y así facilitar el proceso de transferencia tecnológica. Igualmente, la organización campesina facilitaría la captación de mayores márgenes de ganancias, lo que podría traducirse en rápida capitalización y, posiblemente en adquisición de nueva tecnología. A través de este mecanismo se podría equilibrar la situación actual, donde los elementos del sector privado que participan en los organismos de ciencia y tecnología son principalmente algunos grandes productores y empresas nacionales y transnacionales.

7. Algunas ideas complementarias a la propuesta del proyecto multinacional aquí comentado son:

   a) Que debido a que los objetivos básicos de las mayorías de las políticas de desarrollo agropecuario de América Latina están orientadas hacia la producción de alimentos, y que los pequeños y medianos productores son los proveedores de alimentos por excelencia, el modelo tecnológico institucional debería estar orientado o tomar explícitamente en consideración esta clientela.

   b) Que además del marco conceptual mencionado anteriormente, se definan los elementos instrumentales necesarios para la operacionalización del marco, lo que facilitaría la adaptación del modelo a las condiciones propias de cada país.

8. En cuanto a las áreas temáticas de investigación, el trabajo apunta que el manejo de cultivos y animales está siendo descuidado a favor de la adopción de tecnología basada en el aumento de insumos. Además del área anotada, hay áreas vitales de investigación en las que la cooperación internacional es importante, como el mantenimiento de material genético, aspectos de Sanidad Vegetal y Salud Animal y de conservación de recursos, que tenderán a desaparecer de continuar las tendencias anotadas por el trabajo.

TEMA 1.A. COMENTARIOS ACERCA DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA

Hernán Chaverra

El documento que se acaba de presentar es el resultado de las investigaciones de PROTAAL iniciadas en enero de 1977, producto de 18 estudios de casos terminados y 8 en progreso, los cuales han dado origen a 78 publicaciones y a la capacitación en servicio de personal profesional del IICA y personal profesional nacional, con la financiación de varias Entidades Internacionales.

Desde el punto de vista de la orientación del trabajo de esta reunión y del producto que se espera de ella, me permitiré resumir algunos de los resultados presentados en el documento y más adelante comentar algunas de las posibles implicaciones de estos hallazgos para orientación de la acción del IICA en los próximos años.

Se ha señalado que al final de la década de los 70, se han desarrollado sistemas de investigación multiorganizacionales en donde interactúan instituciones públicas, semipúblicas, privadas, como también, organizaciones internacionales. La aparición de estos sistemas ha reemplazado el monopolio que tenía el estado en la generación y transferencia tecnológica.

Se ha comprobado la hipótesis de no neutralidad del cambio tecnológico, que ofrece la posibilidad de control social, diferente de los mecanismos de mercado, para poder orientar la dirección e intensidad de dicho cambio.

Lo expresado anteriormente tiene implicaciones en la organización de la investigación y en la orientación que debe darse a la generación y transferencia de alternativas tecnológicas, y específicamente en nuestro caso, en la definición de la naturaleza del objeto de nuestra cooperación y las estrategias de acción para llevar a cabo nuestro trabajo.

Si analizamos la información disponible sobre las acciones de la Institución en los diferentes países, se observa que son objetos de acción, en el campo de la Línea III: Instituciones, ecosistemas, áreas de desarrollo o áreas ecológicamente homogéneas, elementos de ecosistemas específicos, sistemas de producción, renglones, productos, complejos problemas, comunidades rurales, y organizaciones de agricultores, etc., cubrimos actividades de apoyo a la investigación para su organización, coordinación y planificación a diferentes niveles y en la ejecución de proyectos específicos a nivel local.

Manteniendo la flexibilidad mínima necesaria, sería conveniente sin embargo definir y delimitar los objetos y modalidades de la acción del IICA.

Si las Instituciones son objeto de nuestra acción de acuerdo a lo discutido, se hace necesario incluir las entidades semipúblicas y privadas, previa su caracterización mediante criterios técnicos, económicos y sociales que sean coherentes con el objetivo general y doctrina del IICA. En el caso de la presencia de Entidades Internacionales, se requiere la definición de mecanismos de coordinación, consulta y asesoría, dentro de marcos de prioridades claramente definidas para cada una de las entidades participantes.

En cuanto a las instituciones del sector público será necesario en el futuro adecuar sus modelos institucionales a las condiciones existentes de cada país, fortalecer su capacidad negociadora ante los beneficiarios de sus productos, y de los niveles superiores de decisión y asignación de recursos. Para alcanzar estos objetivos puede definirse acciones bastante concretas a nivel nacional, regional y local.

Hay una instancia mayor de decisión que nos permitiría la orientación del cambio tecnológico, la relacionada con nuestra participación en la formulación de la política técnica, científica; acción que se incrementaría con la participación en la formulación de los planes institucionales y programas de desarrollo rural a nivel de área.

Dado el estado actual del conocimiento, es factible seleccionar de acuerdo a criterios sociales, culturales, económicos y técnicos, ecosistemas, áreas económicamente homogéneas y sistemas de producción, en los cuales la acción del IICA contribuiría a alcanzar objetivos rurales de desarrollo agrícola y bienestar, a través de su apoyo a las actividades de planificación, organización, coordinación o ejecución de acciones muy específicas.

Se observa además, que independientemente de la variabilidad y especificidad de los países, se tienen problemas comunes y se cuenta con recursos humanos, financieros, institucionales y tecnológicos, que aunque escasos en muchas ocasiones, posibilitan, con una gran posibilidad de éxito la estrategia de los proyectos multinacionales o multizonales, de los cuales la Institución tiene ejemplos bastante halagadores. Estos ejemplos exitosos podrían ofrecer el marco de criterios e indicadores que permitirían la selección y formulación de proyectos de esta naturaleza.

Movernos en esta dirección en el futuro requiere la concentración en la Institución de los recursos técnicos disponibles en esta línea y fortalecer los cuadros a nivel de país. Como también, mantener un vigoroso programa de la investigación y del proceso tecnológico, que nos permita formular e instrumentar los ajustes necesarios con la debida anticipación.

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)

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 contínua y recíproca que sustentan las relaciones entre las actividades de los componentes hemisféricos y países para la

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 contrucción 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 PROBLEMATICA DE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA 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 generá 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 periódo, 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 la 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 continua 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:

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 socioeconómica 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 contínuo de producción de políticas, y al de ejecución como un proceso contínuo 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 contínuo, 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 contínuas 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.

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 principlamente 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 planificacion-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 situa 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 adquiera 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 indudable - mente 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 liderzgo 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 oontinente...".

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 <u>componente hemisférico</u> 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 <u>componentes-país</u> 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 <u>apoyo técnico directo</u>, que "transfieren-haciendo" conocimiento, son las que enmarcan y condicionan a los otros dos tipos de actividades; ii) las de <u>capacitación</u> son las que sirven de puente entre la generación de conocimiento y la "transferencia-haciendo" de dicho conocimiento; y iii) las de <u>estudios,</u> 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 llevan 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

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 demos 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.

Finalmente para que este planteamiento pueda ser operativizado, es importante tal como se expresó en el capítulo segundo, que se conciba a la planificación y ejecución de las acciones del Instituto, no como dos tareas sucesivas, sino como un solo proceso, continuo y flexible, donde el énfasis no sea excluyente entre la "calidad de la acción" y la racionalización de las decisiones.

COMENTARIOS

TEMA 1.B COMENTARIOS SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL: EL PAPEL DE LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

Alfonso Chirinos A.

El autor del tema en discusión tiene la intención de motivar con su trabajo el que se discuta en el seno de la Reunión del Consejo de Directores, la importancia que merece el orientar mejor la estrategia de los proyectos multizonales con la finalidad de "contribuir a acrecentar la personalidad técnica del Instituto a través del desarrollo de subsistemas técnicos".

Con dicho objetivo en mente, el ponente plantea y discute la conducción del Proceso de Planificación-Ejecución de la Política de Desarrollo Agropecuario y Rural presentando estudio de casos, basados en experiencias de cuatro proyectos realizados en la década pasada en diferentes países.

Como señala el autor, la intención de presentar estas experiencias, tiene como objetivo el de ilustrar las potencialidades existentes en la meta de consolidar los subsistemas técnicos de los Proyectos Multizonales.

El último capítulo es considerado por el propio autor, como "el insumo principal para lo que se espera sea el centro de discusiones de esta reunión". Allí se delinea la estrategia que el IICA debería seguir en los Proyectos Multizonales de la Línea VII y en la medida de lo posible, la ampliación de esta misma estrategia a las otras líneas de acción.

Es importante recalcar que todo lo anterior, se presenta reconociendo las diferencias económicas, políticas y sociales existentes entre las diferentes formaciones sociales con las cuales trabaja el IICA, dejando entrever las dificultades que esto ocasiona y las previsiones que se tienen que tomar al respecto.

Nuestros comentarios van a estar dirigidos principalmente a dos aspectos que el autor destaca en su artículo. Por un lado la necesidad de percibir claramente que la personalidad técnica del Instituto "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". El otro punto al cual nos referimos y que está íntimamente ligado al primero, es el de la concepción de la "cooperación técnica participativa y recíproca" y su aplicación en los Proyectos Multizonales.

Con relación al primer punto, el autor señala en repetidas oportunidades la importancia de considerar las diferencias existentes en los países de América Latina de los niveles de personal técnico con que se cuenta; de la situación económica, social y política imperante; de los niveles tecnológicos que se manejan, etc., lo cual, evidentemente, son factores que cuentan en el éxito o fracaso del proyecto.

Nosotros estamos totalmente de acuerdo en la necesidad de que los subsistemas técnicos deberán de conocer esas diferencias. Sin embargo, creemos que esto no es suficiente. Queremos enfatizar que es necesario poner mucha atención al hecho de que existen también diferencias en las estrategias que cada país sigue o desea seguir en resolver sus problemas, aún cuando en algunos casos, estos problemas sean muy semejantes.

Lo que usualmente ha ocurrido al iniciarse un proyecto multizonal es que se ha discutido la necesidad de conocer las diferencias existentes en los países; se han relacionado éstas al problema que queremos resolver y se ha contrastado esta información con nuestros conocimientos profesionales, pero en muchos casos se ha conocido muy poco sobre las estrategias de desarrollo que cada uno de estos países quieren implementar.

Para ponerlo en palabras del autor del artículo que estamos comentando, notamos en los Proyectos Multizonales una preponderancia a manejar con cierta comodidad los insumos a "niveles abstractos" en detrimento de un mejor conocimiento y manejo de los insumos de "nivel concreto".

Esto se nota especialmente cuando hay diferencias de los enfoques y estrategias del desarrollo rural en los países en los cuales se establecerá el proyecto. Lo anotado puede ocurrir aún cuando hayamos efectuado el ejercicio de detectar diferencias en los países en la zona de estudio. La inercia nos puede llevar a pensar que nuestras soluciones tienen cierta independencia de los planteamientos que indudablemente manejan las instituciones de gobierno a nivel económico, político e ideológico.

Si se desea que el Instituto tenga una personalidad técnica que esté basada en una interrelación de los subsistemas técnicos, creemos que ésta interrelación debe estar sustentada en gran medida en un conocimiento claro de la problemática arriba mencionada.

Si todo lo anteriormente planteado es válido, las tres áreas de eficiencia que darían un sustento sólido a los Proyectos Multizonales serían las Líneas V,VI y VII, especialmente la que está relacionada con la de cambios estructurales ó sea la Línea VI.

Los proyectos llevados a cabo en las líneas antes mencionadas; sus estrategias y las conclusiones obtenidas para cada país, serían insumos importantes para el conocimiento requerido al inicio de cada Proyecto Multizonal. Esta información que es especialmente valiosa en momentos en que se están dando cambios en algunas áreas del continente, debería ser seria y sistemáticamente procesada.

Es evidente que Proyectos Multizonales más ligados a la Ciencias Sociales, dependerán más de esta información que los proyectos relacionados a las Ciencias Naturales. Sin embargo, aún para estas últimas, si el marco socio-económico está bien planteado, éste será de una ayuda sustancial para que los técnicos no caigan en el error de plantear estrategias de desarrollo inadecuados, pensando que existe un vacío ideológico o que las estrategias son exactamente iguales en cada formación social en la cual tiene que desarrollarse un proyecto.

Es tentador pensar en la posibilidad de plantear Proyectos Multizonales, trabajando con tipos ideales de sociedades con características de enfoque o estrategia de desarrollo similares y no basándose únicamente en proximidad geográfica. Sin embargo, reconocemos las tremendas dificultades que esto implica en el futuro inmediato o aún mediato.

En cuanto al segundo punto sobre el cual queremos comentar y que está relacionado a la concepción técnica participativa y recíproca, creemos que lo que ha estado ocurriendo en los Proyectos Multizonales, es que ha habido un énfasis demasiado grande en operar en base al "apoyo técnico directo", "capacitación" y del "componente hemisférico", descuidando el "componente país" y los "estudios".

Pensamos que para que se alcance realmente una personalidad técnica por parte del IICA y se pueda estar seguro de estar actuando bajo el esquema de participación y reciprocidad, es necesario revertir este énfasis. No es posible tener participación ni reciprocidad si no se conoce en profundidad el medio en el cual se va a actuar y se visualiza el problema sólo a nivel hemisférico.

Por último, participo plenamente del planteamiento del autor, en la importancia de que el IICA siga analizando el funcionamiento de los subsistemas técnicos planteados, pero dentro de la estructura administrativa del Instituto. Pensamos que éste es un punto crítico que de resolverlo satisfactoriamente, daríamos un paso muy importante en lograr lo que se esta denominando "personalidad técnica del IICA".

TEMA 1.B: COMENTARIOS SOBRE LA PLANIFICACION Y EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL: EL PAPEL DE LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

Héctor Barreyro

El tema presentado por Lizardo de las Casas es orginal e innovativo y puede ser desarrollado en dos subtemas, ambos completos en sí mismo y aunque relacionados, uno puede ser ejemplo del otro en forma indistinta sin alterar el significado de ambos, más allá de la acentuación de la importancia de uno o del otro. Los temas que menciona están de acuerdo al documento, el de definir una estrategia para la cooperación técnica del IICA, basado en la selección de áreas de concentración de la acción que permitan que el Instituto obtenga una personalidad técnica y tal vez una ventaja comparativa en estas áreas, y al mismo tiempo plantea un mecanismo de operación de estas áreas de concentración a través de los Proyectos Multizonales. El otro, utilizado en este caso como ejemplo, que fundamenta la importancia del " fortalecimiento de los sistemas de planificación y decisión para la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural". Este último refleja una dimensión adicional en la que se utiliza para plantear el nexo entre la generación de conocimientos y metodologías y su aplicación ulterior para resolver situaciones en el mundo real, en otras palabras, plantea un mecanismo para unir investigación con la aplicación de esta investigación en un sistema completo.

Pero analicemos estos temas dentro del contexto de la acción del Instituto y más aún dentro del marco de referencia de esa acción en los países, para "estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural".

Ha sido la tendencia en el IICA, durante los últimos años, la de fortalecer algunas áreas de generación de conocimiento y de investigación como resultado de la necesidad de cubrir áreas de conocimientos necesarios al desarrollo rural de los países. Es precisamente este contexto hemisférico que ha permitido al Instituto visualizar problemas generales que no estaban teniendo respuesta o atención por parte de los países, tal vez presionados por sus cambiantes situaciones socio-económicas y políticas. Situaciones que por otra parte caracterizan una transformación general que afecta al hemisferio y que plantea serios interrogantes a los investigadores, profesionales y políticos que pretenden entender y dirigir los acontecimientos . No es mi intención en este momento profundizar en un tema que es vasto y complejo y que por otra parte, ha sido discutido con mucha claridad por los profesionales del Instituto y nuestro Director General

pero si entiendo la responsabilidad y el desafío que se le ha dado al Instituto en el contexto del desarrollo agrícola y el bienestar rural del hemisferio.

Sin embargo, no deja de preocuparme que un sobreénfasis en las acciones por áreas de concentración prioritarias no afectará la acción a nivel de país donde nos enfrentamos, por un lado, con una demanda de cooperación técnica variada aún dentro del ámbito planteado por las líneas de acción, y por otra parte, con temas que son por naturaleza multitemáticos, (por ejemplo los proyectos de desarrollo rural integrados). El tratamiento por lo tanto, de la acción del Instituto en forma general en cuanto se refiere a las acciones de cooperación técnica, requiere de un mecanismo adecuado que permita la integración en las demandas de los países con el conjunto total de ésta capacidad de cooperación técnica que puede generar el Instituto. Me refiero, por ejemplo, a que será necesario mantener asignaciones de recursos que permitan una cobertura de esas áreas queden mayor amplitud a la capacidad del Instituto de proveer cooperación técnica. Creo además importante que se planteeesto como una estrategia general, donde la generación de áreas de concentración de la acción sea una de sus partes, y por lo tanto, una estrategia que nos permita dar respuesta a las demandas reales de los países por cooperación Técnica.

El tema de la concentración por áreas es tal vez más amplio que una simple subdivisión por temas si pensamos que estamos integrando en varias formas, componentes temáticos con las realidades geográficas de la región y de los países. Esto por ejemplo plantearía también una necesidad de enfocar el problema desde su dimensión país hacia arriba, integrando operacionalmente en él las regiones y el hemisferio.

Así, desde el punto de vista de una oficina, pensamos ordenadamente en cómo integrar en la implementación de un proyecto nuestras capacidades regionales y hemisféricas. Esto lo enfatizo porque desde el punto de vista del Caribe Inglés, es para nosotros muy relevante la consideración de crear una capacidad de cooperación técnica en la región que responda a las necesidades y a las modalidades de la cooperación técnica en la región, que como ustedes saben, está limitada en cierta medida por el idioma y no por el tipo de problemas que si son comunes con el resto del sector agrícola de América Latina.

Otro comentario que me parece importante hacer, se refiere a la modalidad de operacionalizar la acciones dentro de las áreas seleccionadas a través del mecanismo de los proyectos multizonales, y aquí quiero resaltar la importancia del segundo párrafo de la sección 9 (pág.4-18) "El enfoque planteado como respuesta... es el producto de un trabajo en equipo en el que la participación conjunta de técnicos de la Sede Central y de las Oficinas, se está dando sustentada en la modalidad de acción de los

Proyectos Multizonales". Es decir, la forma natural del mecanismo que tomen las grandes líneas de operación hemisférica, y que se nutre de las experiencias locales para plantear respuestas a los problemas del continente. Este mecanismo de operación nos parece adecuado y a la medida de los problemas que intenta resolver, aunque me permito hacerle dos comentarios. El uno se refiere a la limitación implícita que conlleva el enfoque, esto es, que parece que concentración por áreas y proyectos multinacionales fuesen prerequisitos el uno del otro. Esto, que no queda claro en el documento me parece debería ser motivo de un análisis de alternativas, donde se logren distintas posibilidades de organización. Pienso simplemente, y como punto de discusión, que sería necesario considerar a este nexo entre área y proyecto multizonales como uno de los mecanismos más importantes de operacionalizar la capacidad técnica de las áreas seleccionadas pero que tal vez, pueden ser complementarias con otras formas como por ejemplo, la relación directa entre grupo técnico y proyectos nacionales. Tal vez el tema del área planificación que toma el documento, se presta más para este tipo de mecanismo que otros.

El otro comentario es que en definitiva, la acción de un proyecto multinacional se transforma en una actividad específica en el país, salvando las diferencias con aquellos temas que son necesariamente regionales, y por tanto, se integra como complemento a la acción del Instituto en ese país (párrafo 2 pág. 4-19). Pienso en lo relevante que sería el considerar a los proyectos multinacionales en general, como herramientas finales de la cooperación técnica y si no sería adecuado plantearlos dentro del contexto de la acción de los proyectos en los países. Creo que éste es un punto interesante para la discusión y análisis porque es claro que desde el punto de vista de la operación en los países, hay algunas acciones que aunque muy importantes desde el punto de vista hemisférico son sólamente complementarias en los países. (Claro que implícitamente estamos refiriéndonos a la selección de las áreas de concentración).

El documento define a las actividades de los proyectos multinacionales en forma general, a través de las funciones de los técnicos que están adscritos a las áreas, así como también lo dice, evita la discusión final sobre el funcionamiento dentro de la estructura administrativa del Instituto.

Creo que es importante anotar aquí una de nuestras experiencias en la zona en la ejecución del acuerdo que crea una "unidad para la preparación de proyectos del IICA/CDB" esta unidad, cuyo propósito principal es la preparación de proyectos de financiamiento, se nutre y plantea una serie de experiencias en planificación y análisis de políticas, dentro del marco de referencia de la identificación y preparación de proyectos, tratando de fortalecer los organismos nacionales en los países de la región

en éstas áreas temáticas y al mismo tiempo, preparando proyectos que "se han analizado y priorizado dentro del marco de una visión general del sector". En este sentido, parte de la problemática planteada en el documento sobre los procesos de planificación-ejecución, es común a los países del Caribe que han venido enfrentando los últimos tiempos un creciente flujo de fondos para financiar proyectos de desarrollo. Esto por supuesto ha sobrecargado el aparato administrativo de estos pequeños países que enfrentan problemas de desarrollo muy especiales por su pequeño tamaño, y es así que se crea una fuerte necesidad de fortalecer y complementar las estructuras administrativas que para estos fondos se canalicen dentro del contexto de los problemas reales del desarrollo rural de estos países y de los modelos de referencia política que ellos plantean. Esto que es una experiencia muy concreta, plantea también una necesidad de asistencia, y por tanto, una incursión particular de esta " área de concentración" en los países.

5.0

TEMA 2

LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA

Juan Luis Marambio C.
Fernando Suárez de Castro

INDICE

		Página
A.	OBJETIVOS DEL DOCUMENTO	5.1
B.	LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN LA DOCTRINA Y ESTRATEGIA DEL IICA	5.1
	1. Antecedentes de los Proyectos Multinacionales	5.1
	2. Papel de los Proyectos Multinacionales en la doctrina y estrategia del IICA	5.3
	3. Forma como se ha operativizado la estrategia con los Proyectos Multinacionales	5.5
C.	TAXONOMIA DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES DEL IICA	5.6
D.	EVOLUCION Y SITUACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES	5.9
	1. Recursos financieros	5.9
	2. Recursos humanos	5.12
	3. Areas de trabajo	5.14
E.	ALGUNOS ELEMENTOS DE INTERPRETACION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES	5.17
	1. Sobre la Estrategia	5.17
	2. Sobre la Operación	5.17
F.	PERSPECTIVAS DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES	5.23
	1. Política definida	5.23
	2. Recursos de que dispondrán los Proyectos Multinacionales	5.23
	3. Principales áreas de trabajo	5.23
G.	ALGUNOS COMENTARIOS FINALES	5.28

TEMA 2: LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA

A. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

En vista de la importancia que los Proyectos Multinacionales (PMn) tienen, en el Objetivo General, en la Proyección Hemisférica y Humanista del Instituto, y a la relevancia que se le ha otorgado a éstos en los últimos años, la Dirección General dispuso que este tema constituyera el punto central de la 25a. Reunión del Consejo de Directores. Con ello se espera recoger elementos de juicio respecto a: i) el papel que ellos pueden cumplir en la concreción de la doctrina y estrategia del Instituto; ii) cómo han venido funcionando en cuanto a su programación y ejecución y iii) cómo su desarrollo afecta la organización y modo de operar del Instituto. Estas opiniones serán elementos importantes para las decisiones que al respecto debe adoptar la Dirección General.

Este documento tiene por finalidad entregar algunos elementos de índole general respecto a los PMn de tal forma, que puedan servir de referencia a los demás temas que se discutirán durante la reunión.

En este documento se plantea: i) el papel que cumplen estos proyectos en el marco de la doctrina y estrategia de la Institución y ii) algunos comentarios sobre la evolución, funcionamiento y perspectiva futura de ellos.

Dadas las limitaciones de información, el análisis se centrará básicamente en los últimos años y en forma especial, en su situación actual.

B. LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN LA DOCTRINA Y ESTRATEGIA DEL IICA

1. Antecedentes de los Proyectos Multinacionales

Si bien es cierto que la acción del Instituto a través de PMn se ha reforzado en los últimos años, habría que señalar que este tipo de proyectos se ha venido desarrollando desde hace años y para ello se han utilizado distintas formas de trabajo en los países. Estas acciones se iniciaron a través de la operación de proyectos financiados con recursos del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, tales como el Proyecto 39 (Mejoramiento de la Agricultura y de la vida rural), que se desarrolló entre 1951 y

y 1967, año en que fue absorbido dentro de las actividades regulares del Instituto. Otro ejemplo, lo constituyó el Proyecto 201 (Programa de Crédito Agrícola), que operó en México desde 1961 y que fuera absorbido en 1967 por el Proyecto 206, que pasó a ser el -Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria- que se ejecutó entre enero de 1962 y junio de 1974. Los anteriores constituyen ejemplos de proyectos que se ejecutaron con rasgos muy similares a lo que hoy día concebimos como PMn, los cuales en un momento determinado influyeron decididamente en la ampliación de las actividades del IICA y en la consolidación de su estructura organizativa.

Durante las dos últimas décadas, el Instituto ha experimentado importantes transformaciones institucionales. En la primera década, la antigua organización evolucionó aceleradamente por el camino de lo que se denominó "La Política de la Nueva Dimensión", en ella se desarrollaron proyectos con el enfoque multinacional. En general durante esa década, las acciones de carácter multinacional se desarrollaron a través de los Programas Regionales.

Dentro de la evolución del Instituto, un hecho relevante lo constituyó la aprobación del Plan General, noviembre de 1970, que le permitió disponer de su actual Doctrina Básica, la "Proyección Hemisférica y Humanista". Dicho Plan General, significó consolidar la presencia física del Instituto en los países de América, eligiendo para ello como estrategia básica, "el Fortalecimiento de los Sistemas Institucionales", dedicados al desarrollo agrícola y rural de los países. En relación a la acción multinacional, el Plan General recogió dicha conceptualización al establecer que, "El IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de utilidad, para varios países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual".

El Plan Indicativo de Mediano Plazo (PIMP), que fue acogido por la Junta Directiva en mayo de 1977, significó un elemento importante para las acciones a nivel de país, ya que estableció que el énfasis se centraría en este tipo de actividades. Sin embargo, él no descartó la dimensión multinacional, muy por el contrario, al explicitar las características de las funciones del IICA, estableció que entre una de éstas, figura la de poner en práctica la doctrina y los objetivos de implantar la acción multinacional. Al efecto, señala que, "el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que puedan tener un valor regional aunque se ejecuten en un determinado Estado Miembro". El mismo PIMP indica, que la dimensión multinacional, recogida en términos genéricos en el Plan General tendría que ser ajustada al logro de los objetivos planteados en las políticas por Líneas y Programas y que a las acciones multinacionales deberían ser hechas cuando se dieran algunas condiciones como las siguientes:

"a) La agregación de los diagnósticos a nivel de región o a nivel continental señala la existencia de problemas, cuya solución exige el esfuerzo concentrado a varios países.

b) La cooperación técnica recíproca entre países con problemas similares, sea la solución adecuada para tales problemas

c) Constituyan la vía más apropiada para sensibilizar a las autoridades nacionales en áreas promocionales de las acciones del Instituto".

Con base en estos elementos de orientación que entregara el Plan General, el Instituto desarrolló durante la década del 70, una serie de proyectos de carácter multinacional tales como: el Programa de Gestión, el Programa de Manejo de Proyectos, el Proyecto de Planificación y Análisis de Políticas, financiados ambos con recursos de AID; el Programa de Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas (Ciclos Pepa) financiado con recursos del BID; el Programa IICA-Trópicos, el Programa de Comercialización y los Proyectos de Investigación, todos éstos últimos financiados con recursos de cuotas.

2. Papel de los Proyectos Multinacionales en la Doctrina y Estrategia del IICA

El Director General en las dos últimas reuniones del Consejo de Directores y en su mensaje ante la Décimonovena Reunión Anual de Junta Directiva celebrada en México en 1980, señaló que las acciones institucionales que se le planteaban al IICA con la Nueva Convención eran muy amplias, pero que en razón de los problemas y objetivos del Instituto, se considera fundamental definir áreas de concentración de la acción.

Por otra parte, el Ing. José Alberto Torres, en la 24a. Reunión del Consejo de Directores, al referirse a la concepción de los Proyectos Multizonales (PMz) señaló; "...A través de estas actividades se busca 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, razón por la cual los proyectos multizonales deben ser innovadores, creativos y al mismo tiempo adaptativos a situaciones concretas en los países".

Dentro de la Estrategia Básica del Instituto, los PMn pueden concebirse como el conjunto de actividades que buscan alcanzar un objetivo común de carácter hemisférico o de carácter regional, a través de las cuales se está contribuyendo a solucionar problemas relevantes que afectan el desarrollo rural, y que a la vez a nivel del Instituto permiten fortalecer

su personalidad técnica en aquellas áreas definidas como prioritarias y en las cuales, la Institución deberá tener liderazgo en el Continente.

Los PMn deben cumplir un importante papel en la ejecución de la Estrategia Básica de Fortalecimiento Institucional. En efecto, ellos deben:

a. Constituir un instrumento eficaz para fortalecer la personalidad técnica del Instituto en aquellas áreas indicadas como prioritarias. Dado el contexto en que se desarrolla hoy día la acción del Instituto, se requiere una alta capacidad técnica en sus áreas de trabajo con lo que se hace necesario que ésta sea mantenida y desarrollada. El desarrollo de esta capacidad técnica deberá hacerse en forma colegiada, es decir con la participación de todos los especialists de una área determinada.

b. Ser un instrumento para desarrollar y mantener una posición de liderazgo en las áreas de concentración definidas como prioritarias. La acción de los PMn permite concentrar esfuerzos en las áreas prioritarias de acción del Instituto, en las cuales además de fortalecer las instituciones nacionales, se pueda realizar trabajos en profundidad con fines innovadores y demostrativos. Los PMn le permiten al Instituto, tener liderazgo en áreas determinadas cuando la capacidad técnica institucional está: i) debidamente actualizada en cuanto al desarrollo teórico de la disciplina respectiva; ii) compenetrada de la problemática económico, social y política de los países y iii) en conocimiento de la forma como está evolucionando en los países la disciplina respectiva y cómo ésta se inserta en la problemática de los países.

c. Ser un medio que facilite el desarrollo de la cooperación técnica participativa. La estrategia básica de acción que se relaciona con el fortalecimiento de las instituciones nacionales sólo será exitosa cuando éstas puedan conducir el desarrollo en forma autosostenida. Lo anterior implica que el Instituto debe desarrollar en los países, una capacidad autosostenida, para lo que requiere que en las áreas de trabajo se pueda: i) generar un determinado conocimiento (Tecnología) coherente con los problemas de los países; ii) adaptar este conocimiento a las condiciones que imperan en los países y iii) transferir dicho conocimiento a los nacionales en las situaciones específicas. Será el contacto y la experiencia con las instituciones nacionales la que realimentará este ciclo.

d. Permitir desarrollar áreas nuevas de trabajo. La evolución de la problemática económica, social y política de los países lleva consigo que el Instituto debe tener capacidad de adaptabilidad a esos procesos.

Lo anterior implica que debe tener capacidad para desarrollar áreas nuevas de trabajo y experimentar nuevas metodologías y estrategias, vía la investigación, para que una vez adaptados a los países, puedan ser entregadas a ellos. Muchas de las cuales en una primera etapa podrán tener carácter promocional.

e. Responder al pedido de algunos países que buscan un camino para solucionar problemas que afecta el sector rural de ellos.

3. Forma como se ha operativizado la estrategia seguida con los Proyectos Multinacionales

La estrategia del IICA respecto a los PMn ha sido la de actuar sobre un problema común a varios países con una conceptualización de carácter hemisférico o regional. Con el tiempo, la operativización de la misma ha tomado formas distintas. Un instrumento para ello; fueron los recursos externos, así por ejemplo, al principio de la década del 70 y principio de la actual, se utilizan en forma significativa las fuentes de financiamiento externas, se ejecutan proyectos, tales como; el Proyecto de Gestión (AID); Proyecto de Planificación y Análisis de Políticas -PROPLAN/AP- (AID); Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural -PROPLAN/A- (Kellogg); el Programa Cooperativo de Investigación del Cono Sur (BID); Proyecto de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural -IICA-PRACA-GOBHOL- y el Proyecto de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano -PIADIC- (AID-ROCAP), etc.

Al inicio de la década del 80, la Dirección General definió la estrategia de afianzar su personalidad técnica en aquellas áreas de concentración definidas como prioritarias y la instrumentaliza a través de: i) la asignación de una mayor cantidad de recursos de cuotas a algunas áreas; ii) la concentración de las acciones en un menor número de proyectos multinacionales y la eliminación de aquellos que se consideraron de baja prioridad; iii) la creación de la Dirección de Proyectos Multizonales, a la cual se le asignaron funciones de dirección y coordinación de los proyectos multizonales y iv) la promulgación de la Orden Ejecutiva N°. 164/79, del 6 de noviembre de 1979, mediante la cual se regula la programación de los proyectos multinacionales.

C. TAXONOMIA DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES DEL IICA

De acuerdo a la evolución que han alcanzado hasta la fecha, y al ámbito geográfico en el cual se ejecutan, se pueden distinguir los siguientes tipos de proyectos multinacionales.

1. Proyecto Multizonal (PMz) , es aquel a través del cual se actúa sobre uno o más problemas comunes y con objetivos similares en uno o más países y en más de una área geográfica del Instituto. Ejemplo; el Proyecto de Planificación y Análisis de Políticas (PROPLAN/AP), el Programa de Sanidad Vegetal, etc.

2. Proyecto Zonal (PZ), es aquel por medio del cual se actúa sobre el mismo problema o problemas comunes y con objetivos similares en más de un país de una área geográfica. Ejemplo; el Proyecto de Establecimiento de un Sistema Cooperativo de los Mecanismos de Investigación Agrícola en el Istmo Centroamericano.

Tanto los proyectos multizonales como los zonales pueden presentar distintas formas según sea el tipo de actividades que utilicen para contribuir a solucionar los problemas.

Así, tendremos que los Proyectos Multizonales (PMz), si bien lo que los caracteriza es su acción hemisférica, pueden ser:

a. Proyecto Multizonal con acciones a nivel de una área geográfica.

   Es aquél que con una concepción hemisférica y con objetivos similares busca solucionar problemas comunes en los países de una área geográfica con una estrategia regional, ejemplos: Proyectos de Salud y Producción Animal, Proyectos de Sanidad Vegetal.

b. Proyecto Multizonal con acciones a nivel de país.

   Es aquél que con una concepción hemisférica y con objetivos similares busca solucionar los problemas comunes entre los países con una acción y estrategia específica a nivel de país, ejemplo; Proyecto de Planificación y Análisis de Políticas, Proyecto de Seguro Agrocrediticio, etc.

Los Proyectos Zonales pueden presentar una forma diferente, según sea la estrategia adoptada para el o los problemas que se busca solucionar. Así podremos encontrar:

a. Proyecto Zonal con acción a nivel de área.

Es aquél que con una concepción y estrategia regional busca solucionar problemas que son comunes a los países del área y las acciones para solucionarlos se hace a nivel regional, ejemplo: Proyecto para el Establecimiento de un Sistema Cooperativo de los Mecanismos de Investigación Agrícola en el Istmo Centroamericano.

b. Proyecto Zonal con acción a nivel de país.

Es aquél que con una concepción y estrategia regional busca solucionar problemas que son comunes a los países, pero la acción se realiza a nivel de países específicos, ejemplo: Proyecto de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural -IICA-PRACA-.

A un número importantes de Proyectos Multinacionales se les ha venido denominando Programas. Habría que señalar que la gran mayoría de ellos no constituyen un programa sino que forman parte de Programas de las Líneas de Acción del Instituto. La única excepción a esto, son los Proyectos de Salud y Producción Animal que conforman el Programa 3 de la Línea IV; los proyectos de Sanidad Vegetal que constituyen el Programa 4 de la misma línea y a partir de 1982, los Proyectos de Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural, integrarán el Programa 3 de la Línea VI.

Por otro lado hay PMn que abarcan más de un programa de una Línea de Acción, tal es el caso de PROTAAL con la Línea III. También hay PMn que cubren más de una Línea de Acción, este es el caso de PROPLAN/A que tiene acciones que caen en los cuatro programas de las Líneas V y VII.

Figura N°. 1

TAXONOMIA DE LOS PROYECTOS ACTUALMENTE EXISTENTES

A. Proyectos Multizonales

1. Proyectos Multizonales con acción a nivel de área geográfica
   - Salud y Producción Animal
   - Sanidad Vegetal
   - Cooperativo de Investigación del Cono Sur
   - Juventud Rural
2. Proyectos Multizonales con acción a nivel de países
   - Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas -PROPLAN/AP-
   - Planificación y Administración para el Desarrollo Rural -PROPLAN/A-
   - Promoción y Análisis del Seguro Agrocrediticio
   - Elaboración de Proyectos
   - Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural[1/]
   - Medios Educativos para la Integración de la Mujer
   - Generación, Transferencia y Adopción de Tecnología -PROTAAL-

B. Proyectos Zonales

1. Proyectos Zonales con acción a nivel de área
   - Establecimiento de un Sistema Cooperativo de los Mecanismos de Investigación Agrícola
   - Consejo Regional de Centroamérica, Panamá y República Dominicana -CORECA-
2. Proyectos Zonales con acción a nivel de país
   - Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano
   - Desarrollo Andes Altos
   - Desarrollo del Trópico Americano
   - Fomento Agroindustria
   - Desarrollo de Proyectos de Agroenergía
   - Unidad Conjunta IICA-CDB para la Preparación de Proyectos
   - Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
   - Apoyo a la Elaboración de Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural

---

1/ Se clasifican como multizonales teniendo en cuenta que estos proyectos a partir de 1982 deberán formar parte del Programa 3 de la Línea VI. En la actualidad estos proyectos forman parte de los equipos nacionales (Memo SC/DG-3243 del 4/12/80).

D. EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

1. Recursos financieros

Como ya se indicara, los PMn en su inicio fueron financiados por recursos provenientes del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. Posteriormente se siguieron utilizando recursos de fuera de cuotas, pero también se comenzaron a usar en forma significativa recursos de cuotas.

En efecto, a partir de 1980 se produjo un incremento significativo de los recursos de cuotas destinados a estos proyectos como consecuencia de los acuerdos adoptados por la Junta Directiva a propuesta de la Dirección General, (Cuadro N°. 1). Dichos incrementos se destinaron preferentemente a la puesta en marcha de los proyectos de: Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural; del Programa de Salud y Producción Animal y del Programa de Sanidad Vegetal. Estos dos últimos originaron proyectos específicos en cada una de las áreas geográficas.

A nivel de los recursos de fuera de cuotas, a partir de 1980 también se registra un incremento significativo de los recursos destinados a PMn, (Cuadro N°. 1). Lo anterior se da especialmente en la Línea IV con la creación del Proyecto de Seguro Agrocrediticio y el Proyecto de Medios Educativos para la Integración de la Mujer, ambos financiados por AID y en las Líneas V y VII con dos proyectos que son, el de Planificación Agropecuaria y Análisis de Política financiados con recursos de AID y el Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural que opera con recursos de la Fundación Kellogg.

Lo anterior permitió que en 1980, se llegase a tener en funcionamiento alrededor de 36 PMn que involucró a más de 50 especialistas.

Cuadro N°. 1

RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS A LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

(Miles de US$)

AÑOS	Recursos de Cuotas		Recursos Fuera de Cuotas	
	Recursos	% Recursos totales IICA	Recursos	% Recursos totales IICA
1977/1978	1.162.6	7,5	1.623.0	10,8
1978/1979	1.197.6	5,5	1.808.4	8,4
1979/1980	1.354.4	6,0	3.295.3	14,6
1981	2.420.3	7,4	5.254.7	16,1
1982	3.560.5	7,3	7.487.5	15,5
1983	4.699.9	12,6	5.470.9	14,7

Fuente: Proyectos de Programa Presupuesto

Durante 1981 se acentuó más la política de reforzar este tipo de proyectos, prueba de ello es que durante la programación se aumentaron significativamente los recursos, (Cuadro N°. 1). Sin embargo, se registró un cambio significativo en cuanto a las asignaciones de recursos por áreas técnicas y al número de proyectos. En efecto, se asignaron mayores recursos en aquellas áreas de concentración definidas como prioritarias. En cambio, se procedió a cerrar aquellos proyectos que se habían generado en los años anteriores pero que no tenían importancia hemisférica o zonal relevante o no respondían a una necesidad prioritaria de los países. Ello significó, una reducción del número de proyectos en ese año, (Cuadro N°. 2).

En relación al número de proyectos se puede observar que éste, efectivamente ha ido incrementándose, especialmente relevante es el aumento que se registra entre 1978 y 1980 en que se duplicó el número de proyectos en funcionamiento para disminuir levemente en 1981 debido a la política adoptada de concentrar esfuerzos en algunas áreas técnicas. A nivel de las áreas geográficas, la evolución del número de proyectos presenta dinámicas diferentes. El área con mayor número, siempre ha

sido el Area 1 (Norte), lo cual se debe en gran parte al tamaño de los países y a que los problemas de la región son muy similares entre los países, lo cual facilita el trabajo de carácter regional. El Area 2 (Caribe) registra el crecimiento más estable, ya que siempre ha manifestado un incremento, hasta alcanzar en 1981 un número similar al Area 3 y mayor que el Area 4. El Area 4 (Sur), es en la actualidad la que tiene el menor número de PMn, lo que se debe a que sólo han quedado aquellos de carácter hemisférico, por cuanto los de carácter regional han desaparecido debido en gran parte a las características muy especiales que han tomado las economías de esos países en los últimos años, (Cuadro N°. 2).

Cuadro N°. 2

NUMERO DE PROYECTOS MULTINACIONALES POR AREAS

PERIODOS	AREA 1 (NORTE)	AREA 2 (CARIBE)	AREA 3 (ANDINA)	AREA 4 (SUR)	TOTAL
1976/1977	7	-	-	3	11
1977/1978	8	2	4	5	19
1978/1979	6	3	3	6	18
1979/1980	16	4	6	10	36
1981	13	6	6	5	29

Fuente: Síntesis de los Programas Operativos del IICA

Durante 1981 en el Programa Operativo se asignaron 6,9 millones de dólares a este tipo de proyectos, los cuales representan el 20,7 por ciento de los recursos totales del Instituto. De estos recursos 4,6 millones, es decir el 67 por ciento, proviene de recursos fuera de cuotas, siendo las principales fuentes de financiamiento la del AID y del BID, (Cuadro N°. 3).

Con recursos de AID se están financiando los siguientes proyectos: i) Promoción y Análisis del Seguro Agrocrediticio; ii) Planificación y Análisis de Políticas -PROPLAN/AP-; iii) Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano -PIADIC- y iv) Medios Educativos para la Integración de la

Mujer; con recursos del BID se financian los siguientes proyectos: i) Proyecto Cooperativo de Investigación del Cono Sur y ii) Proyecto de Elaboración de Proyectos, (Cuadro N°. 3).

Otra fuente importante de recursos viene siendo el Fondo Simón Bolívar, el cual está financiando los siguientes proyectos: i) Apoyo a la Elaboración de Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural (conjunto con el BIRF); ii) Unidad Conjunta IICA/CDB para la Preparación de Proyectos; iii) Desarrollo de Proyectos de Agroenergía; iv) Fortalecimiento de los Subsistemas de Semillas y v) Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y República Dominicana -CORECA-, (Cuadro N°. 3).

Otras fuentes de financiamiento importantes en este año han sido; el Gobierno de Holanda que aportó recursos hasta septiembre para los proyectos de Adiestramiento y Estudios de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y al Proyecto de Generación, Transferencia y Adopción de Tecnología -PROTAAL-; la Fundación Kellogg, que ha venido aportando recursos al Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural -PROPLAN/A-, (Cuadro N°. 3).

Los recursos de cuotas en 1981 asignados a nivel de operativo, fueron 2,3 millones de dólares, estos se destinaron en un 67 por ciento a los proyectos de Salud y Producción Animal, de Sanidad Vegetal y de Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural. Otras áreas a las cuales se dedicaron recursos son: el Proyecto de Desarrollo de los Trópicos; Proyecto de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano; Proyecto de Generación, Transferencia y Adopción de Tecnología (PROTAAL), etc., (Cuadro N°. 3).

2. Recursos Humanos

En los últimos años, la asignación de especialistas ha seguido una tendencia similar a la de los recursos financieros, ya que junto al mayor aporte se reclutó mayor número de especialistas.

Para 1981 se programó un total de 63 especialistas de los cuales 28 son financiados con recursos de cuotas y 35 con recursos fuera de cuotas. De los especialistas de cuotas, ellos en su gran mayoría pertenecen a los proyectos de Salud y Producción Animal, Sanidad Vegetal y Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural. Otro proyecto importante es el de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano, (Cuadro N°. 3). Los especialistas financiados con recursos externos están básicamente en los siguientes

CUADRO N°. 3

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN 1981

	PROYECTOS	Recursos Financieros (Miles de US$)			Recursos Humanos (N°. de Especialistas)		
		CUOTAS	FUERA CUOTAS	TOTAL	CUOTAS	FUERA CUOTAS	TOTAL
A.	CUOTAS	1.903.3	-	1.903.3	21	-	21
·	Establec. de un Sist.Coop.de los Mecanismos de Invest.	60.0	-	60.0	1	-	1
·	Salud y Producción Animal	869.7	-	869.7	6	-	6
·	Sanidad Vegetal	384.0	-	384.0	5	-	5
·	Mayor Participación de la Mujer en el Des. Rural	300.0	-	300.0	5	-	5
·	Desarrollo Andes Altos	60.0	-	60.0	1	-	1
·	Desarrollo Trópico Americano	159.6	-	159.6	2	-	2
·	Juventud Rural	70.0	-	70.0	1	-	1
B.	FUERA DE CUOTAS	-	3.163.7	3.163.7	-	24	24
·	Fortalec. Subsistema de Semillas (FSB)	-	32.3	32.3	-	-	-
·	Apoyo Elab. de Proy. Des. Agrícola y Rural (BIRF)	-	50.0	50.0	-	1	1
·	Supervisión Unidad de Preinversión -CDB- (FSB)	-	161.0	161.0	-	2	2
·	CORECA (FSB)	-	50.0	50.0	-	-	-
·	Prog. Adiest. y Estudios Ref. Agraria y Des. Rural (GOBHOL)	-	496.6	496.6	-	7	7
·	Apoyo Programa de Agroenergía (FSB)	-	30.0	30.0	-	-	-
·	Medios Educativos p/la integración de la Mujer (AID)	-	235.7	235.7	-	1	1
·	Programa Cooperativo de Investigación (BID-Cono Sur)	-	1.486.4	1.486.4	-	7	7
·	Promoción y Análisis Seguro Seguro Agrocrediticio (AID)		621.7	621.7	-	6	6
C.	MIXTOS	382.0	1.454.3	1.836.3	7	11	18
·	Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano	133.0	204.7	337.7	3	-	3
·	Modernización Caficultura	60.0	193.7	253.7	1	2	3
·	Planificación y Análisis de Políticas -PROPLAN/AP (AID)	29.0	211.3	240.3	0.5	2	2,5
·	Planificación y Adminis.p/el Des.-PROPLAN/A- (Kellogg)	29.0	491.7	520.7	0.5	3	3,5
·	Generación, Transf. y Adop. de Tecnol.(F.FORD-GOBHOL-BID-IOWA)	106.0	202.9	308.9	2	1	3
·	Prog. Elab. Proy. (BID)	25.0	150.0	175.0	-	3	3
	TOTAL	2.285.3	4.618.0	6.903.3	28	35	63

proyectos: Proyecto de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria -PRACA-; Proyecto Cooperativo de Investigación del Cono Sur; Proyecto de Promoción y Análisis del Seguro Agrocrediticio, (Cuadro N°. 3).

3. Areas de Trabajo

Los primeros proyectos de carácter Multinacional, estuvieron orientados básicamente a los aspectos de capacitación y enseñanza (proyecto 39, 201 y 206). Posteriormente, se desarrollaron otros en áreas más directamente relacionadas con aspectos de producción y productividad como fueron: el Proyecto de los Trópicos Americanos; el Proyecto sobre Areas de Riego de la Zona Templada Sudamericana; el Proyecto Cooperativo sobre la Roya del Cafeto y su Control; el Proyecto Cooperativo de Estudios, Investigación y Mejora de los Cultivos y Especies Animales Típicas de la Zona de los Andes; etc.

Durante los últimos cinco años prácticamente todas las líneas han sido cubiertas con PMn, (Cuadro N°. 4). Una de las Líneas de Acción en la cual se realizaron menos acciones de carácter multinacional fue en la II, incluso se debe hacer notar que en 1981, no se está ejecutando ningún proyecto de este tipo, ya que el único que existía estaba en el Area Norte y se cerró en 1980, (Cuadro N°. 4). De haber sido la línea en la cual se iniciaron los PMn, se llegó al comienzo de la nueva década sin ningún proyecto, cabe señalar que tampoco se prevé para el futuro algún tipo de proyecto en esta área. La situación indicada en esta Línea de Acción se viene dando en todos los tipos de proyectos, ya que en los Proyectos a nivel de país también se ha registrado una disminución en la asignación de recursos.

Cuadro N°. 4

PROYECTOS MULTINACIONALES POR LINEAS DE ACCION

PERIODOS	LINEAS DE ACCION							
	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
1976/1977	2	1	3	2	1	2	-	11
1977/1978	3	2	4	3	1	3	3	19
1978/1979	4	2	6	1	2	2	1	18
1979/1980	7	2	7	9	3	7	1	36
1981	1	-	3	14	2	4	5	29

Fuente: Síntesis de los Programas Operativos del IICA

En la situación anterior habrían estado actuando algunos elementos como los siguientes: i) la menor prioridad asignada institucionalmente a la Línea II; ii) la terminación de los proyectos en ejecución sin que haya habido una dinámica para crear nuevos proyectos o mecanismos para institucionalizarlos y iii) el paso de los especialistas a cargos directivos sin que hayan sido sustituídos por la misma especialidad. Otra línea que ha registrado un número reducido de proyectos en los últimos años, es la Línea V, ello en parte se debe a que resulta difícil realizar este tipo de proyectos a nivel multinacional ya que en algunos casos es difícil separarlos de los de la Línea VII y por lo tanto se les ubica en esta última.

Del análisis de la forma cómo han evolucionado el número de proyectos por Líneas de Acción, además de los elementos indicados, se tiene que ha habido una concentración a partir de 1979/80 en la Línea IV, hasta llegar en 1981 con 14 proyectos, cosa similar ocurre con la Línea III, a pesar que ella indica una disminución del número de proyectos, (Cuadro N°. 4). Lo anterior se confirma al analizar la forma cómo se distribuyen los recursos. A nivel del total de recursos, alrededor del 57 por ciento se destinan a aspectos relacionados con la Producción y Productividad e Investigación y Transferencia de Tecnología, -Línea III y IV-, (Cuadro N°. 5).

Si bien es cierto que en lo anterior están incluídos los recursos de los Proyectos de Salud y Producción Animal y Sanidad Vegetal, habría que indicar que también refleja la preocupación que se ha venido manifestando por los aspectos de producción de alimentos de los pequeños agricultores y de la tecnología que ellos demandan para su proceso productivo.

Cuadro N°. 5

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS RECURSOS DESTINADOS A PROYECTOS MULTINACIONALES POR LINEAS DE ACCION Y FUENTE DE RECURSOS EN EL AÑO 1981

LINEAS DE ACCION	% Recursos Cuotas	% Recursos Fuera de Cuotas	% Recursos TOTALES
Línea I	20,3	4,2	9,2
Línea II	-	-	-
Línea III	7,4	30,0	22,9
Línea IV	57,7	23,7	34,4
Línea V	6,2	1,3	2,9
Línea VI	5,4	10,1	8,6
Línea VII	3,0	24,4	17,7
Estructura Apoyo	-	7,2	4,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Otra Línea de Acción que está recibiendo parte importante de los recursos, es la Línea VII, Planificación y Administración de la Política Agraria a la cual se le asignaron en 1981, alrededor del 18 por ciento de los recursos totales, aunque como se indicó, algunos de ellos realizan acciones correspondientes a la Línea V. Las líneas que menos recursos tienen son la V y la VI, (Cuadro N°. 5).

A nivel de los recursos de cuota, cerca del 58 por ciento se destinan a la Línea IV. La otra Línea que recibe parte importante de los recursos es la Línea I, originado en la contraparte que el Instituto aporta al Proyecto sobre Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano (PIADIC), cuya acción está terminando. A las demás líneas se destinan recursos muy parecidos, (Cuadro N°. 5).

En cuanto a los recursos de fuera de cuotas, en su gran mayoría se destinan a: i) la Línea III, básicamente vía al Proyecto Cooperativo de Investigación del Cono Sur; ii) la Línea IV a través de los Proyectos de Seguro Agrocrediticio de Modernización de la Caficultura; de Medios Educativos para la Integración de la Mujer, etc. y iii) la Línea VII a través de proyectos como los de Planificación Agropecuaria y Análisis de Política y de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, ésta última es un buen ejemplo de un proyecto que tiene muchas acciones en la Línea V pero que se le ubica en la Línea VII, (Cuadros 5 y 6).

Del análisis anterior surge un aspecto importante, es el que hace relación con la doctrina del Instituto, dos líneas que habían venido cumpliendo un papel importante en ella, son las Líneas II y VI, éstas demuestran una disminución en su importancia tanto en el número de proyectos como en la asignación de recursos, ello de alguna manera responde al interés de los países porque se le ponga mayor énfasis a acciones ubicadas en las Líneas III, IV y VII.

De todos los proyectos, hay trece que tienen ubicada su Coordinación General o Dirección en la Sede Central, ellos en su mayoría son de carácter multizonal. De todas las áreas geográficas, en la que hay un mayor número de proyectos en funcionamiento, es en la 1 (Norte), lo cual se debe, en primer lugar a que en ésta área se ejecutan muchos proyectos de carácter zonal por las razones ya indicadas y en segundo lugar, a que los de tipo hemisférico también tienen actividades en dicha área, (Cuadro N°. 6).

La situación que se da a nivel del Area 1, es decir un alto número de proyectos regionales no se repite con igual magnitud en las demás áreas, las cuales llegan a tener uno o dos proyectos con acción exclusiva para el área. Los demás proyectos multinacionales tienen una acción más o

menos uniforme en las cuatro áreas, especialmente aquellos que se originan en los Programas especiales de Salud y Producción Animal y Sanidad Vegetal[1/]. Otros proyectos que cubren países de varias áreas son los de Planificación y los de Seguro Agrocrediticio, salvo en el Area 4, donde no tienen acciones por el momento, (Cuadro N°. 6).

E. ALGUNOS ELEMENTOS DE INTERPRETACION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

1. Sobre la Estrategia

Como se señalara anteriormente, de acuerdo a la estrategia indicada, este tipo de proyectos deberá ser un medio para profundizar y enriquecer determinadas áreas específicas de acción, definidas como prioritarias dentro de las que se llevan a cabo en el Instituto.

A estas áreas, el Director General en su Mensaje a la Décimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva realizada en México en 1980, las denominó "áreas de concentración". Esta concentración de esfuerzos en áreas técnicas específicas deberá contribuir a fortalecer la personalidad técnica del Instituto y consecuentemente su liderazgo en América Latina y El Caribe. En esta estrategia los PMn han sido concebidos como un medio para contribuir a fortalecer la personalidad técnica del Instituto.

2. Sobre la Operación

Como ya se indicara, la operativización de esta estrategia se ha hecho, por medio de: i) la asignación de mayores recursos a los PMn; ii) la creación de la Dirección de Proyectos Multizonales y iii) la promulgación de la Orden Ejecutiva N°. 164/79. Esta última normaliza los aspectos relativos a la estructura de los proyectos; la forma como debe hacerse la programación; la forma como deben ejecutarse y finalmente lo referente al manejo de los bienes y servicios.

a. Algunos aspectos positivos que deben reforzarse

Para operativizar esta estrategia, el Instituto ha venido ejecutando diversos proyectos de carácter multinacional. En términos generales, se puede señalar que a pesar de las

1/ Aprobados por la Junta Directiva - 18a., Reunión Anual - Mayo 1979.

CUADRO N°. 6

PROYECTOS MULTINACIONALES EXISTENTES EN LA ACTUALIDAD

AÑO 1981

	TIPO DE PROYECTOS	SEDE - AREAS					LINEAS DE ACCION						
		Sede	1	2	3	4	I	II	III	IV	V	VI	VII
A.	CUOTAS												
·	Establec. de un Sist. Coop. de Mecanismos de Invest.		X						X				
·	Salud y Producción Animal	X	X	X	X	X				X			
·	Sanidad Vegetal	X	X	X	X	X				X			
·	Mayor Participación de la Mujer en el Des. Rural		X	X	X	X						X	
·	Desarrollo Andes Altos				X					X			
·	Desarrollo Trópico Americano	X				X					X		
·	Juventud Rural	X										X	
B.	FUERA DE CUOTAS												
·	Fortalecimiento de los Subsistemas de Semillas		X							X			
·	Apoyo a la Elab. de Proy. de Des. Agrícola y Rural		X										X
·	Supervisión Unidad de Preinversión (CDB)			X									X
·	CORECA 1/		X										X
·	Apoyo Proy. de Agroenergía	X								X			
·	Prog. de Adiest. y Est. sobre Ref. Agraria y Des. Rural	X	X									X	
·	Medios Educativos p/la Integración de la Mujer		X		X					X			
·	Prog. Cooperativo de Investigación (BID-Cono Sur)					X			X				
·	Prom. y Análisis Seguro Agrocrediticio	X	X		X					X			
C.	MIXTOS												
·	Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano	X	X				X						
·	Modernización de Caficultura	X	X							X			
	Planificación y Análisis de Política -PROPLAN/AP-	X	X	X	X						X		X
·	Planificación y Administ. p/ el Des. Rural -PROPLAN/A-	X	X		X						X		X
·	Programa Generación, Transf. y Adop. de Tecnología	X	X	X	X				X				
·	Prog. Elab. Proyectos	X	X	X	X	X							X

1/ Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y República Dominicana

30 | 9 | 1981

limitantes de carácter operativo a que se hará referencia más adelante, ellos han constituído un instrumento positivo ya que han contribuído a reforzar la personalidad técnica del IICA. En efecto:

- Han permitido concentrar recursos del IICA en algunas áreas técnicas de acción, con la concerniente ampliación de la capacidad de algunas unidades operativas. Ello está permitiendo, en algunos casos, que en forma organizada y armónica, puedan trabajar en equipo todos los especialistas de algunas áreas de concentración.

- El hecho de tener definida una problemática y un marco general de trabajo en una determinada área de concentración está en algunos casos; permitiendo o facilitando la captación de recursos externos, los cuales deben contribuir de esta forma a ampliar la capacidad operativa del Instituto.

- Se han facilitado en parte, las acciones tendientes a que las experiencias que en determinadas áreas desarrolla el Instituto, sean debidamente recogidas y documentadas en términos institucionales, lo cual contribuye a enriquecer el patrimonio técnico del IICA.

- Se ha contribuído a fortalecer la capacidad técnica institucional de algunas unidades operativas que mantienen relaciones de cooperación técnica con los países, ya haya sido vía la ejecución de proyectos en los países o mediante el apoyo técnico otorgado. Simultáneamente, se ha podido ver que ellos constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la cooperación técnica participativa.

- En algunos proyectos ha sido posible enriquecer los marcos conceptuales y metodologías básicas, que tenía definido el Instituto en sus instrumentos de acción (Líneas de Acciones y Programas), lo que ha repercutido en un enriquecimiento del patrimonio técnico del Instituto.

b. Algunos aspectos limitantes que deben corregirse

Si bien estos proyectos están contribuyendo a la ejecución de la estrategia definida por la Dirección General, existen aún algunas limitantes que se hace necesario identificar con el objeto de que ellas puedan solucionarse y consolidarse.

- Necesidad de clarificar las áreas de concentración técnica

Como ya se ha señalado en la actualidad, el Instituto viene trabajando con PMn en un número amplio de áreas técnicas, algunas de las cuales no están dentro de las indicadas como prioritarias, (Cuadro N°. 6). Como lo que se desea es concentrar esfuerzos en aquellas áreas prioritarias, se hace necesario readecuar los actuales PMn en aquellas áreas de trabajo que se definan como prioritarias para la década del 80, de acuerdo con la doctrina y estrategia del IICA. En este sentido habría que señalar que el Director General en su Mensaje ante la Décimonovena Reunión Anual de Junta Directiva (México, 1980), señaló 10 áreas de concentración de la acción del Instituto.

- Necesidad de mejorar la programación[1/]

Esta se ha constituído en una limitante inportante en el último tiempo. En efecto, la programación de estos proyectos se ha visto dificultada, tanto en lo referente a la elaboración de los proyectos respectivos como de sus correspondientes programas operativos. Prueba de lo anterior es que de un total de 29 proyectos que han funcionado durante 1981, menos de la mitad, tienen proyectos elaborados y aprobados, lo que ha significado que se haya tenido que trabajar con acciones de coyuntura.

En la situación anterior habrían venido actuando factores tales como: i) la falta de adaptabilidad de los mecanismos e instrumentos de programación a este tipo de proyectos. En los hechos, todo el instrumental de programación que posee el Instituto ha sido diseñado para la acción a nivel de país, sin que se haya hecho la adaptación correspondiente para este tipo de proyectos; ii) la limitada capacitación que en aspectos doctrinarios y operativos del IICA, ha recibido el personal técnico designado, especialmente a nivel de los proyectos nuevos, respecto a las normas y procedimientos de programación que utiliza el Instituto. En muchas de las veces los especialistas se reclutan y comienzan de inmediato sus trabajos, sin recibir capacitación previa; iii) la apertura e iniciación de proyectos en áreas nuevas antes que el Instituto dispusiera de los

---

1/ Estos aspectos son tratados con mayor profundidad en el Tema 2.B.

marcos conceptuales y referenciales necesarios que aseguren un accionar congruente con la estrategia y filosofía del IICA; iv) durante la formulación de los proyectos se ha subestimado la etapa de puesta en marcha, que implican una serie de acciones importantes, cuya no explicitación dificultará la ejecución del proyecto (Marco de referencia, relación con los países, mecanismos de trabajo, organización para la ejecución, etc.); v) la falta de adecuación de los mecanismos e instrumentos de programación a los compromisos que se adquieren cuando se suscriben contratos sobre recursos externos; vi) la firma de contratos de recursos externos, sin que se hayan tenido en consideración en su totalidad, los mecanismos e instrumentos de programación del Instituto ; vii) el conflicto de intereses que se plantea entre el Director de Oficina donde se ha fijado la Sede del especialista y la Dirección o Coordinación del Proyecto. El primero busca coherencia entre el PMn y los problemas del país, y el segundo busca coherencia entre el proyecto y la problemática hemisférica o del área. Un aspecto que debe ser pensado, es el relativo a la conveniencia que los PMn tengan sede en un país determinado y deberá buscarse una figura institucional al respecto y viii) la importancia limitada que algunas coordinaciones de proyectos le han venido dando a la programación de las actividades de los proyectos debido en parte a la necesidad de iniciar a la brevedad la ejecución de ellos y a los compromisos adquiridos al firmarse contratos de recursos externos.

- Necesidad de mejorar los mecanismos de Dirección y en especial los mecanismos de coordinación durante la ejecución 1/

Con la promulgación de la Orden Ejecutiva N°. 164/79 se pretendió clarificar el papel que le correspondía a cada agente institucional durante la ejecución de los PMn. Sin embargo, aunque ello permitió mejorar los mecanismos de coordinación, en la práctica se han seguido dando algunos problemas y conflictos que se hacen necesario identificar.

En efecto, a nivel de las Oficinas en los países, se siguen manifestando problemas de este tipo de proyectos, tales como: i) el papel de los Directores de Oficina y de los Coordinadores de los Proyectos en la programación

---

1/ Estos aspectos son tratados con mayor profundidad en el Tema 2.C.

y ejecución de los mismos; ii) el tiempo que los especialistas deben dedicar a actividades en el país y iii) la responsabilidad de las relaciones con las autoridades nacionales.

Estas limitantes se habrían venido originando en: i) la carencia de una instrumentación más precisa de los aspectos establecidos en la Orden Ejecutiva N°. 164/79, de tal forma que se pueda cumplir con sus normas; ii) que no siempre se haya discutido y aprobado una determinada "organización para la ejecución de cada proyecto"; iii) el no cumplimiento en su totalidad del papel y responsabilidad que se le ha asignado a los Directores de Oficinas en relación con los PMn y su relación con otras actividades de carácter regional o hemisférico. Esto ha llevado a que en algunos casos, su papel se ha reducido a un simple aspecto administrativo; iv) la poca flexibilidad de algunos Coordinadores o Directores de PMn, en cuanto a sus relaciones operativas con el Director de Oficina y con el especialista del Proyecto, lo cual ha significado un conflicto entre el papel que le corresponde al Coordinador del Proyecto y al Director de Oficina originado la mayoría de las veces por acciones que realizan los Coordinadores en los países que el Director de Oficina considera que está dentro de su área de acción y v) las dificultades que han tenido los Directores de Area para cumplir con las funciones que en relación a este tipo de proyectos se les ha otorgado según la Orden Ejecutiva 164/79.

- Necesidad de institucionalizar las acciones de los PMn

La necesidad de que la experiencia que se va adquiriendo con estos proyectos sea debidamente recogida e incorporada al patrimonio del IICA, ha sido un aspecto que ha sido de preocupación de la Dirección General. En este sentido, si bien es cierto de que hay preocupación por la acción que desarrollan los PMn se han venido dando casos en los cuales se ha visto dificultada la institucionalización de los mismos. En ello habrían estado incidiendo factores tales como los siguientes: i) la ubicación y responsabilidad institucional no ha sido claramente definida en la estructura del IICA; ii) las actividades desarrolladas no han formado parte de un PMn bien configurado ni de una área de concentración debidamente articulada y iii) no se ha dispuesto de los mecanismos de seguimiento y control que este tipo de acciones ha requerido.

F. PERSPECTIVAS DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

1. Política definida

El papel que se le ha asignado a los PMn está en función de la estrategia definida por la Dirección General, de utilizarlos como un medio para fortalecer su personalidad técnica y liderazgo en determinadas áreas de concentración técnica. Consecuente con esto la Dirección General determinó que para 1982 y 1983 los PMn continuarán teniendo la relevancia que se les ha otorgado en los dos años precedentes y que incluso tendrán una incidencia mayor que la que se les ha otorgado hasta la fecha, constituyendo de esta manera un mecanismo eficaz de instrumentación de la Proyección Hemisférica y Humanista del Instituto.

La estrategia que ha escogido la Dirección General se basa en el convencimiento que para que el Instituto desarrolle y consolide su personalidad técnica en área de concentración, es necesario un trabajo en equipo de los especialistas de esas áreas que a través de la cooperación técnica y participativa: i) generen metodologías y las adapten a los problemas de los países; ii) transfieran esas metodologías y conocimientos a los nacionales a fin de encarar situaciones específicas y iii) con el aporte de los nacionales realimentemos el sistema. En la medida que lo anterior se logre se estará consolidando la personalidad técnica del Instituto en esas áreas y se habrá desarrollado una capacidad autosostenida en los países, que es la base de la estrategia de Fortalecimiento Institucional del IICA.

2. Recursos de que dispondrán los Proyectos Multinacionales

De acuerdo a lo que se ha programado para 1982 y lo previsto para 1983, los PMn mantendrán su importancia, tanto en lo referente a los aspectos financieros como en lo relativo a los recursos humanos. En efecto, para 1982 se tiene programado que se destinaría un total de 8,1 millones de dólares, cantidad mayor a la de 1981. Algo similar sucede con los recursos humanos, ya que habrá 70 especialistas dedicados a estas acciones, (Cuadro N°. 7).

De acuerdo a la fuente de recursos, habrá en 1982 un cambio significativo en relación a 1981, ya que si bien los recursos totales permanecerán a un nivel similar, los provenientes de cuotas se incrementarán en alrededor de 0,9 millones de dólares. Algo parecido sucederá con el personal ya que de 28 especialistas se pasará a 36. Estos incrementos irán a reforzar los proyectos

CUADRO N°. 7

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN 1982

	PROYECTOS	Recursos Financieros (Miles de US$)			Recursos Humanos (N°. de Especialistas)		
		CUOTAS	FUERA CUOTAS	TOTAL	CUOTAS	FUERA CUOTAS	TOTAL
A.	CUOTAS	2.801.6	-	2.801.6	29	-	29
•	Establec. de un Sist. Coop. de los Mecanismos de Invest.	62.0	-	62.0	1	-	1
•	Salud y Producción Animal	961.0	-	961.0	9	-	9
•	Sanidad Vegetal	725.0	-	725.0	5	-	5
•	Mayor participación de la Mujer en el Des. Rural	400.0	-	400.0	6	-	6
•	Desarrollo Andes Altos	61.0	-	61.0	1	-	1
•	Desarrollo Trópico Americano	275.6	-	275.6	2	-	2
•	Juventud Rural	125.0	-	125.0	2	-	2
•	Fomento de la Agroindustria	50.0	-	50.0	1	-	1
•	Des. Proyectos Agroenergía	100.0	-	100.0	2	-	2
•	Acuacultura y Pesca Artesanal	42.0	-	42.0	-	-	-
B.	FUERA DE CUOTAS	-	2.629.8	2.629.8	-	22	22
•	Apoyo a la Elab. de Proy. de Des. Agric. y Rural (FSB)	-	50.0	50.0	-	1	1
•	Superv. Unidad de Preinversión -CDB- (FSB)	-	69.5	69.5	-	2	2
•	CORECA (FSB)	-	50.0	50.0	-	1	1
•	Prog. Adiest. y Est. Reforma Agraria y Des. Rural (COBs.)	-	140.0	140.0	-	1	1
•	Medios educativos para la Integración de la Mujer (AID)	-	85.5	85.5	-	1	1
•	Prom. y Anál. Seguro Agrocreditício (AID)	-	861.5	861.5	-	8	8
•	Prog. Coop. de Investigación (BID-Cono Sur)		1.373.3	1.373.3	-	8	8
					-		
C.	MIXTO	376.1	2.322.3	2.698.4	7	12	19
•	Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano	43.0		43.0	1	-	1
•	Modernización Caficultura	59.0	939.0	998.0	1	3	4
•	Planificación y Análisis de Políticas-PROPLAN/AP-	80.3	220.5	300.8	1.5	2	3.5
•	Planificación y Adminis. para el Des. -PROPLAN/A-	70.3	395.5	465.8	1.5	3	4.5
	Generación, Transf. y Adopción de Tecnología	113.5	167.3	280.8	2	1	3
•	Prog. Elab. de Proyectos	10.0	600.0	610.0	-	3	3
		3.177.7	4.952.1	8.129.8	36	34	70

de: Sanidad Vegetal, Mayor Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural; Desarrollo del Trópico Americano; Juventudes Rurales; Planificación y Administración para el Desarrollo Rural.

Junto con los proyectos anteriores, el mecanismo de los PMn se utilizará para abrir otras áreas de trabajo que serán: Desarrollo de la Agroenergía; de la Agroindustria y de la Acuacultura y la Pesca Artesanal.

A nivel de los recursos de fuera de cuotas se están terminando algunos PMn que se venían financiando en un alto porcentaje a través de este tipo de recursos, tales como: Proyecto de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano y el componente del Proyecto de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (PRACA-GOBHOL) que estaba siendo financiado por el Gobierno de Holanda, (Cuadro N°. 7). Habría que señalar que es probable que los recursos de origen externos dedicados a estos proyectos se incrementen en el transcurso del año, ya que hay varios que se encuentran en negociación y que podrían entrar en funcionamiento durante 1982.

3. Principales áreas de trabajo

De acuerdo a la forma en que se ha programado la distribución de recursos totales para 1982, la Línea IV, Producción y Productividad, absorbería el mayor porcentaje de financiamiento, ello se dará tanto a nivel de los recursos de cuotas como en los de Fuera de Cuotas. En los primeros, alrededor del 53 por ciento se destinarán a esta Línea. Lo anterior en gran parte se debe a los recursos que se han asignado a los Proyectos de Salud y Producción Animal y a los de Sanidad Vegetal, (Cuadro N°. 8). En este incremento también influyen los recursos que se están destinando a las nuevas áreas de trabajo que también correspondan a esta Línea: Agroindustria, Agroenergía y Acuacultura.

Cuadro N°. 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LOS PROYECTOS MULTINACIONALES POR LINEAS DE ACCION Y FUENTES DE RECURSOS EN 1982

LINEAS DE ACCION	% Recursos Cuotas	% Recursos Fuera de Cuotas	% Recursos TOTALES
Línea I	18,9	-	6,5
Línea II	-	-	-
Línea III	1,7	22,2	15,1
Línea IV	52,9	38,3	43,4
Línea V	8,5	-	2,9
Línea VI	13,0	12,6	12,8
Línea VII	5,0	26,9	19,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Proyecto Programa Presupuesto 1982-1983

Dentro de los recursos totales, las líneas que dispondrían de mayores recursos, son las V y VII, lo que se debe en gran parte al incremento de los recursos de cuotas y a la mantención de los recursos externos provenientes de la Fundación Kellogg y de AID (Cuadros, 7 y 8).

Las líneas con menos importancia relativa serán las Líneas I y V, la primera es probable que se quede sin proyecto multinacional; si no prosperan las negociaciones para obtener recursos para continuar con PIADIC. De suceder esto, le acontecería lo mismo que a la Línea II que no tendrá ningún tipo de PIN, cosa que viene arrastrando desde 1980. Desde el punto de la distribución geográfica, la situación no experimentará cambios significativos a la imperante en 1981, es decir que el área con mayor cantidad de proyectos continuará siendo el Area 1 (Norte); los proyectos con acciones en todas las áreas serán; los de Salud y Producción Animal, Sanidad Vegetal y los de la Incorporación de la Mujer en el Desarrollo Rural, (Cuadro N°. 9).

CUADRO N°9

PROYECTOS MULTINACIONALES PROGRAMADOS PARA 1982 Y 1983

PROYECTOS		SEDE - AREA					LINEAS DE ACCION						
A.	CUOTAS	Sede	1	2	3	4	I	II	III	IV	V	VI	VII
•	Establec. de un Sist. Coop. de Mecanismos de Investig.		X						X				
•	Salud y Producción Animal	X	X	X	X	X				X			
•	Sanidad Vegetal	X	X	X	X	X				X			
•	La Mujer en el Des. Rural		X	X	X	X						X	
•	Desarrollo Andes Altos				X					X			
•	Des. Trópico Americano					X					X		
•	Juventud Rural	X	X									X	
•	Fomento Agroindustria				X					X			
•	Des. Proy. Agroenergía	X				X				X			
•	Acuacultura y PescaArtesanal	X								X			
B.	FUERA DE CUOTAS												
•	Apoyo Elab. Proy. de Des. Agric. y Rural		X										X
•	Supervisión Unidades de Preinversión (CDB)			X									X
•	CORECA 1/		X										X
•	Prog. Adiest. y Est. s/Ref. Agraria y Des. Rural (GOBs.)		X									X	
•	Medios educativos p/la Integración de la Mujer	X	X		X					X			
•	Prom. y Análisis Seguro Agrocrediticio (AID)	X	X		X					X			
•	Prog. Coop. de Investigación (BID-Cono Sur)					X			X				
C.	MIXTOS												
•	Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano	X	X				X						
•	Modernización Caficultura	X	X							X			
•	Planif. y Análisis de Políticas -PROPLAN/AP-	X	X	X	X						X		X
•	Planificación y Administ. p/el Des. Rural -PROPLAN/A-	X	X	X	X						X		X
•	Proy. Generación, Transf. y Adopción de Tecnología	X	X	X	X	X			X				
•	Prog. Elab. de Proyectos (BID)	X	X	X	X	X							X

1/ Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, Panamá y República Dominicana

30 | 9 | 1981

G. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

1. La nueva Convención le amplía al Instituto el horizonte para sus acciones. Para que el IICA refuerce su acción dentro del marco de la cooperación técnica participativa, y pueda tener liderazgo técnico en América, sería necesario que su estrategia para la década del 80 se base en áreas de concentración que se definan como prioritarias.

2. Para que el IICA mantenga una posición de liderazgo en esas áreas de concentración, los PMn se están mostrando como uno de los medios más eficaces y convenientes para operativizar esa estrategia definida por la Dirección General. Pareciera que los PMn tienen un potencial aún no explotado que pueden facilitar el trabajo en equipo y de esta manera fortalecer la la personalidad técnica del Instituto.

3. La Orden Ejecutiva N°. 164/79, es el único instrumento que se tiene para normar la programación y operación de los PMn. Si bien ha contribuído a mejorar la programación y ejecución de dichos proyectos, existen aún algunas limitantes que habría que solucionar, especialmente relacionadas con los papeles que le corresponde cumplir a los Directores de Oficina, Coordinadores de Proyectos y Directores de Area.

4. La creación de la Dirección de Proyectos Multizonales ha constituído un buen mecanismo para sistematizar la modalidad de operación de los Proyectos Multizonales a fin de que sean consistentes en la estrategia del Instituto. Sin embargo, la modalidad de operación diseñada por esa Dirección se está tratando de implementar sólo en los proyectos que dependen de ella, lo cual representa un número muy reducido de todos los Proyectos Multinacionales.

5. A nivel del Sistema de Programación se han identificado limitantes que serían útiles estudiar en profundidad con el fin de darles soluciones. Un aspecto que deberá ser analizado es el relativo a la etapa de formulación del proyecto. En este sentido se

le debe dar relevancia a la evaluación ex-ante en función de la política institucional.

6. A nivel del Instituto ha habido preocupación por la etapa de programación y de ejecución (realización), pero no ha sido abordada la etapa de control-evaluación, que debe constituirse en la fuente realimentadora de los proyectos. Esta etapa debe comprender tanto la evaluación sobre la marcha como la evaluación ex-post, ya que ellas permitirán incorporar al patrimonio del IICA la experiencia que ellos van entregando.

COMENTARIOS

TEMA 2. COMENTARIOS ACERCA DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA. ASPECTOS GENERALES. ANALISIS E INTERPRETACION DE LAS EXPERIENCIAS PASADAS EN EL AREA 1.

Francisco Sylvester

En la reunión de Directores del Area 1, realizada en Honduras en el mes de mayo del presente año, se realizaron esfuerzos de grupo sobre el análisis e interpretación de experiencias pasadas con los Proyectos Multinacionales en los diferentes países del Area 1, contemplando a su vez, algunas sugerencias para su ejecución futura.

Al presentar estas breves consideraciones, es necesario relevar que todos los integrantes de los grupos de trabajo, estuvieron de acuerdo en manifestar que los proyectos multinacionales son producto de un esfuerzo que hace el IICA, por medio del cual busca el fortalecimiento de la personalidad técnica de la institución, en áreas consideradas prioritarias, en las cuales ésta debe asegurarse una posición de liderazgo, en razón de la cual los proyectos multinacionales se caracterizan por su heterogeneidad, su estructura propia y por una estrategia de operación definida conducente a responder problemas comunes de varios países del hemisferio o del área.

Bajo la denominación de multinacionales, se incluye un conjunto de proyectos cuyo origen es también variado, unas veces son mandatos expresos de Estados Miembros, transformados en acuerdos, convenios y contratos, otras veces tienen su origen en compromisos firmados con distintas organizaciones o agencias nacionales o internacionales y hay asimismo ocasiones en que los proyectos multinacionales son financiados con recursos propios del IICA.

Un breve análisis de este tipo de proyectos en el área, lleva a las siguientes consideraciones:

1. <u>Acerca de la Programación</u>

En líneas generales a nivel de área, existió relativa participación por parte de las Oficinas Nacionales en la ejecución de los proyectos multinacionales, en grado menor durante la programación, por cuanto las iniciativas fueron tomadas a niveles diferentes.

Algunas consecuencias de esta forma de trabajo derivaron en:

a. Poco compromiso del personal de las oficinas nacionales con el proyecto, porque no se veía con claridad la compatibilidad de los objetivos de los mismos con el PANP de aquellos países en donde se iba a ejecutar.

b. Los diferentes grados de deberes y responsabilidades de los participantes, no fueron claramente explicitados.

c. Los objetivos, alcances, recursos, así como la posible repercusión del proyecto, no siempre fue conocida o divulgada oportunamente, tal vez porque el personal que dirigía técnicamente el proyecto no siempre había comprendido la dimensión del mismo, desde su inicio.

d. La programación de las actividades de varios proyectos, no se realizaba durante el ejercicio anual de programación con la participación de los responsables de otros proyectos que la Oficina Nacional ejecutaba, y por lo general, el Coordinador del proyecto hacía su propia programación por separado.

e. Los contenidos del proyecto no siempre estuvieron dentro de los criterios prioritarios del país y en ocasiones no se tomó en cuenta los compromisos concretos contraídos en la ejecución del mismo.

2. Sobre el Plan de Trabajo

a. Se ha encontrado en algunos proyectos que el Plan de Trabajo no se ajustaba a sus propios objetivos y metas, y no consideraba estos criterios en la asignación de fondos en cada país, para hacer posible su operativización.

b. Los planes de trabajo han contemplado, rara vez, la profundidad del compromiso con el país y el grado de finalización apropiada del proyecto.

3. Manejo de recurso Técnico

a. Se dio el caso, en algunos proyectos, que en cuanto a la conformación del Grupo Técnico Regional, no hubo ingerencia alguna por parte de las Oficinas Nacionales.

El equipo así conformado, tenía dificultad de responder a los objetivos y metas del proyecto, debido a que los términos de referencia y las funciones asignadas a los técnicos, directamente comprometidos en el proyecto, a nivel de país, no se habían especificado con precisión.

b. Las reuniones de orden técnico entre los especialistas del proyecto y los Coordinadores Nacionales, no se realizaron con la periodicidad que las necesidades demandaban.

4. Estructura Interna del Proyecto

En algunas Oficinas Nacionales, la estructura interna de algunos de los proyectos a nivel regional, provocó deficiencias en:

a. Líneas de Comunicación

Porque no se producía una comunicación directa formal entre el Coordinador Regional del proyecto y el Director de la Oficina.

b. Líneas de Mando

Porque no fueron claramente definidas, tomando en cuenta el punto (3a.). En otros casos si quedó establecido que la responsabilidad técnica debía recaer en el Director del Proyecto y la responsabilidad administrativa en el Jefe de cada Oficina.

c. Descentralización de Operaciones

La información del Director del Proyecto al Coordinador Nacional a los organismos nacionales, se hizo con relativa frecuencia, sin participación del Director de la Oficina.

La ejecución de lo programado en el plan de trabajo, no siempre ha estado a cargo de la Oficina Nacional, y en algunos casos, no se había contemplado recursos para el apoyo logístico de las actividades programadas.

5. Manejo de la perspectiva del medio ambiente en relación con el proyecto

Las diferentes actividades de los proyectos tuvieron reacciones particulares en los países. Unas fueron aceptadas y apoyadas por los organismos nacionales, en cambio otras fueron rechazadas o aceptadas con condiciones y ciertas restricciones.

Los motivos de estas reacciones tuvieron estrecha relación con el desconocimiento del medio, formas de hacer promoción del proyecto, las prioridades de los países y el ambiente socio-político del momento.

6. Estrategia de los Proyectos

Cuando se hizo una difusión amplia de los objetivos, contenidos y utilidad del proyecto, sus actividades fueron ampliamente aceptadas y esto explica el motivo de las solicitudes nacionales en el sentido de continuar recibiendo apoyo de un proyecto similar al anterior.

7. Movilización de recursos financieros

En líneas generales, la asignación de recursos financieros de los proyectos, no ha respondido a planes de trabajo de las Oficinas Nacionales, ni de los organismos nacionales de cada país, algunas veces debido a la cambiante información sobre el monto total disponible y otras debido a los flujos y reflujos en la movilización de los recursos financieros.

8. Seguimiento y control de los proyectos

Los proyectos contaron, a nivel nacional, con el mismo sistema de informes trimestrales del IICA, lo cual se supone que fueron cumplidos por todas las Oficinas del IICA y a nivel de área; no obstante, existe la sensación generalizada de que no hubo una labor permanente de seguimiento y control por cuanto no se recibía comentario alguno de la acción del proyecto en cada país, por parte de su Director Técnico.

En contraste, en algunos proyectos se efectuaron casi tantas evaluaciones como acciones, con la consecuente reacción de los grupos nacionales.

9. Aceptación e incorporación de los productos del proyecto al interior del IICA

Al finalizar algunos proyectos, se ha visto y comprendido mucho mejor la importancia de los logros obtenidos y su posible aplicación en las diferentes Líneas de Acción del IICA. Esto ha dado origen al nacimiento de otros proyectos en algunas Oficinas, lo cual pudo haberse dado antes si se hubiera conocido más ampliamente el proyecto y todas sus posibilidades.

10. Continuidad de las tecnologías de los proyectos en los países

No hay duda, de que los países han adoptado aquellas tecnologías y métodos que probaron ser útiles, pues han reconocido su aplicabilidad en los diferentes esquemas de desarrollo rural adoptados en cada uno de ellos. Con igual franqueza han rechazado aquellas experiencias que no dieron los resultados esperados.

En el primer caso, aunque se hayan logrado esas adopciones, se dieron con mayor intensidad en el último período de vigencia del proyecto.

A continuación se incluyen algunas sugerencias de los grupos de trabajo, para una mejor ejecución de los proyectos multinacionales del IICA.

Algunas sugerencias para la ejecución de proyectos multinacionales del IICA

En una visión prospectiva, los proyectos multinacionales que ejecuten las Oficinas Nacionales del IICA (del Area 1), deberían tomar en cuenta las siguientes sugerencias:

1. En la Programación

1.1 Para lograr un mayor compromiso del personal con un proyecto, es necesario que los objetivos del mismo sean compatibles con el PANP o con los proyectos de aquellos países en donde se van a ejecutar.

1.2 Es muy importante buscar la mayor participación de los responsables de la ejecución del proyecto en las diferentes etapas de su planificación.

1.3 Los diferentes grados de deberes y responsabilidades de los participantes deberán ser claramente explicitados.

1.4 Los objetivos, alcances, recursos, así como la posible repercusión del proyecto, deberá ser divulgada ampliamente.

1.5 El personal que maneje el proyecto deberá tener la idoneidad necesaria para comprenderlo en toda su dimensión.

1.6 La programación del proyecto se deberá realizar en conjunto, durante el ejercicio anual de programación con la participación de los responsables de otros proyectos que ejecuta la Oficina Nacional, así como del Director del proyecto en mención y su Coordinador en el país.

1.7 El contenido del proyecto deberá estar dentro de los criterios del PANP del país y considerar los compromisos concretos contraídos en el mismo.

2. Plan de Trabajo

2.1 El Plan de trabajo deberá obedecer a los objetivos y metas del Proyecto y considerar estos criterios en la asignación de fondos en cada país, para hacer posible su operativización.

2.2 En el momento de elaborar el Plan de Trabajo, es muy importante la presencia de la contraparte nacional, para comprometer por igual ante el país, a la Oficina Nacional y a los responsables del proyecto.

2.3 El Plan de Trabajo deberá contemplar el grado de finalización apropiada del proyecto.

3. Manejo de Recurso Técnico

3.1 Conformación del Grupo Técnico

El equipo regional deberá responder con previsión a los objetivos y metas del proyecto y tener responsabilidad administrativa directa ante el Jefe del Proyecto.

El Coordinador Nacional deberá ser propuesto por la Oficina respectiva y tener directa responsabilidad administrativa ante el Director de la Oficina.

3.2 Por ningún motivo, la contraparte nacional contemplada en el proyecto, deberá ser ofrecida como contraparte nacional para otro proyecto que realice la institución.

3.3 Los términos de referencia y las funciones de los técnicos comprometidos en el proyecto, deberán ser especificados con precisión.

3.4 Las reuniones de orden técnico entre los especialistas del proyecto y los Coordinadores Nacionales, deberán realizarse con la periodicidad que demanden las necesidades y que los recursos financieros permitan.

4. Estructura Interna del Proyecto

4.1 Líneas de mando

Las líneas de mando deberán ser claramente definidas, tomando en cuenta lo señalado en el punto 3.1. La responsabilidad técnica debería recaer en el Director del Proyecto y la responsabilidad administrativa en el Jefe de cada Oficina.

4.2 Líneas de comunicación

Debe existir una comunicación directa formal entre el Coordinador Regional del proyecto y el Director de la Oficina.

4.3 Descentralización de operaciones

Cualquier información del Direttor del Proyecto al Coordinador Nacional y a los organismos nacionales, deberá canalizarse a través del Director de la Oficina.

La ejecución de lo programado en el Plan de Trabajo, deberá estar a cargo de la Oficina Nacional. La participación de los especialistas regionales del proyecto, deberá ser objeto de una definición detallada de los términos de referencia.

Para una apropiada ejecución descentralizada de operaciones, es necesario que el proyecto contemple recursos para el apoyo logístico de las actividades programadas.

5. Manejo de la perspectiva de medio ambiente en relación con el proyecto

5.1 En todo proyecto deberá fijarse con la mayor precisión los criterios; de éxito, directos, indirectos y de inducción.

5.2 Estos criterios deberán ser revisados periódicamente y ajustados de acuerdo a los cambios del medio ambiente.

5.3 Deberá igualmente fijarse con precisión el número y nivel de profundidad de los proyectos que constituyen los criterios de éxito.

5.4 Debe definirse el estado final del proyecto y sus alternativas y ser tomados en cuenta para el diseño del proyecto.

6. La Promoción del Proyecto

6.1 Deberá programarse actividades de promoción del proyecto

6.2 Esta promoción deberá estar dirigida como mínimo a las Oficinas Nacionales, organismos contraparte y organismos eventuales cooperadores, usando reuniones y otros medios de comunicación.

6.3 En la promoción será conveniente la participación de algún funcionario de la Sede Central como apoyo a la Oficina.

7. Estrategia del Proyecto

7.1 Antes del proceso de difusión de las tecnologías del proyecto, es necesario que cada Oficina analice y discuta las características y alcances de los mismos.

7.2 Los medios de difusión de las tecnologías innovadoras, deben definirse en función del estado final decidido para el proyecto (ver punto 5 que trata del manejo de la perspectiva del proyecto en función de los cambios del medio. Las actividades de difusión de dichas tecnologías, deben buscar la aceptación (institucionalización) por el organismo de contraparte, decisión que está convenida de antemano. También puede orientarse a que estas tecnologías pueden ser

adoptadas por el IICA o modificar las utilizadas en el área del proyecto. Esta última acción debe tener una fase de validación previa. La estrategia debe asimismo garantizar el uso continuado de las tecnologías por parte del país para lo cual puede ser necesaria acciones de seguimiento, control y consolidación por parte del proyecto IICA.

7.3 El alcance y profundidad de los objetivos y metas del proyecto, determinarán las tecnologías a emplearse.

8. Seguimiento y control del proyecto -mecanismos e instrumentos utilizados-

8.1 En el seguimiento y control del proyecto, deberá emplearse en forma permanente los sistemas regulares del IICA para estos efectos. (Informe trimestral,propuestas de acción y gastos, reuniones de programación, visitas de supervisión, etc.).

En los proyectos multinacionales en los que intervienen entidades financieras internacionales y organismos nacionales que existen convenios o contratos, que obligan a presentar un informe al país, es necesario que en dichos instrumentos contractuales, se defina la periodicidad de informes de control y seguimiento, así como la participación de representantes de los organismos nacionales de contraparte.

TEMA 2. COMENTARIOS ACERCA DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA. ASPECTOS GENERALES. ANALISIS E INTERPRETACION DE LAS EXPERIENCIAS PASADAS.

Edmundo Gastal

El objetivo del documento señalado por los autores, es "entregar algunos elementos de índole general respecto a los Proyectos Multinacionales (PMn) de tal forma, que pueden servir de referencia a los demás temas que se discutirán durante la reunión.

También el propio documento plantea que con esta reunión se espera recoger elementos de juicio respecto a:

i) el papel que los Proyectos Multinacionales pueden cumplir en la concreción de la doctrina y estrategia del Instituto;

ii) cómo han venido funcionando estos proyectos en cuanto a su programación y ejecución y

iii) cómo su desarrollo afecta la organización y modo de operar del IICA.

También como referencia es fundamental, recordar que la acción del IICA como organismo internacional que es, necesariamente debe tener un alcance multinacional. Las prioridades operacionales del IICA están orientadas para los problemas que se destacan, no sólo por su importancia hemisférica y para los países en particular sino, también, por su diseminación más o menos generalizada en los países de América Latina y del Caribe. El conjunto de las Líneas de Acción y Programas del IICA es la confirmación de lo que estamos diciendo.

Las del IICA son acciones que se desarrollan con una visualización multinacional encauzadas al esfuerzo cooperativo y al apoyo recíproco. Naturalmente, esto no significa la falta de reconocimiento por la necesidad de atender problemas relativamente específicos (en cuanto al enfoque y localización pero que, en general ocurren también en otros países) por medio de los proyectos llamados nacionales. Sin embargo, la especificidad de estos proyectos no debe eliminar la presencia de una preocupación, cuando no sea a mediano y largo plazo, con la acción cooperativa y la posibilidad del intercambio, como una de las justificaciones principales para la participación del IICA.

En resumen, la acción multinacional cooperativa y de apoyo recíproco, quizás debiera ser lo básico, lo principal y los proyectos llamados nacionales, los instrumentos complementarios indispensables y de atención más

inmediata de las aspiraciones específicas de los países. Reconozco que tal vez, este último planteamiento exige un estudio más detallado y un análisis profundo que escapan de las pretensiones de los rápidos comentarios que voy a hacer en este momento.

Debido a las dificultades antes apuntadas me limitaré a un análisis más que nada, referido al documento en sí mismo y no con relación a la situación objeto de él en la totalidad y complejidad de su transfondo.

Lo que yo comentaba al comienzo no es ninguna novedad, puesto que el propio Plan General del IICA -conforme es citado por Marambio y Suárez, en la página 2 de su documento-, plantea: "El IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de utilidad, para varios países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual". Lo que también ha sido ratificado por el Plan Indicativo de Mediano Plazo (PIMP) cuando señala que, "el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que puedan tener un valor regional aunque se ejecuten en un determinado Estado Miembro".

El problema es hasta dónde, en el proceso de operacionalización de la doctrina y de la política, no se ha perdido, por lo menos parcialmente, esta orientación básica del Plan General. Sin embargo, conforme ya he señalado, este es un planteamiento que involucra un análisis más detallado y un estudio más concienzudo.

De cualquier forma, me parece que los Antecedentes de los Proyectos Multinacionales referidos por los autores; en especial las citas del Plan General y del PIMP, evidencian que, una vez caracterizado el dualismo Proyectos Multinacionales y Proyectos Nacionales, los primeros deben involucrar dos o más países, obviamente intereses comunes y acción cooperativa, aunque también en los últimos -los nacionales- el valor o interés multinacional debe estar presente.

En lo que se refiere al "Papel de los Proyectos Multinacionales en la Doctrina y Estrategia del IICA" no he conseguido identificar nada que sea específico de los multinacionales y que, por lo tanto, se pueda tomar como un componente de identificación de su rol específico. Lo que he encontrado ha sido la repetición de los elementos básicos que deben orientar la acción del IICA, en general. Tal vez lo único más específico, es en el último párrafo de la página 3 en que hace la referencia al: "conjunto de actividades que buscan alcanzar un objetivo común de carácter hemisférico o de carácter regional"; aunque con base en lo que ya he dicho al comienzo de este comentario, yo pregunto: ¿Todos los Programas del IICA, a través de los Proyectos Nacionales, no buscan también la identificación de este conjunto de acciones? o bien se puede concluir que a nivel de Multinacionales, la figura programática Proyecto equivale a la figura Programa del nivel general de programación del IICA, puesto que el alcance de la acción aparentemente es el mismo.

En lo que se refiere al papel de los Multinacionales en la ejecución de la estrategia básica de fortalecimiento institucional (páginas 4 y 5) tampoco se identifica algo específico de los multinacionales.

Por lo ya señalado, se me hizo evidente la imposibilidad de poder analizar adecuadamente el papel, la evolución, el funcionamiento y las perspectivas de los multinacionales, sin una revisión conceptual seguida de un análisis global de todo el sistema de planificación del IICA, en especial, de la coherencia de sus diversas figuras programáticas y de la dinámica operacional del propio sistema de planeamiento.

En cuanto a la forma como se ha operativizado la estrategia con los Proyectos Multinacionales, el documento empieza diciendo que la estrategia del IICA, respecto a los PMn, ha sido de actuar sobre un problema común a varios países con una conceptualización de carácter hemisférico o regional. Otra vez, a mi entender, aparece la semejanza entre los Proyectos Multinacionales y los "programas" en la taxonomía regular del IICA. Los Proyectos Nacionales también son la materialización, a nivel de los países, de acciones derivadas de los programas, relacionadas a problemas identificados como comunes a varios países, con una conceptualización de carácter hemisférico o regional, tal vez, apenas con una dirección y una orientación más específica a las necesidades locales, conforme ya he dicho.

A pesar de la caracterización de los objetivos tanto de la reunión como del documento y del análisis realizado con relación a los proyectos multinacionales en la Doctrina y Estrategia del IICA, persiste el gran problema de la falta de una conceptualización clara de los multinacionales en el documento.

Se ha llegado, (ver último párrafo de la página 5) incluso a la materialización de algunas medidas operacionales y administrativas específicas para los proyectos, llamados multinacionales, sin embargo, debido a la gran heterogeneidad del grupo y, a la falta de explicitación más clara de la definición de los multinacionales, no me sorprendería que puedan haber tenido grandes limitaciones en sus alcances.

En la taxonomía de los proyectos multinacionales que seguidamente se mencionan en el documento, se hace evidente lo que yo entiendo, como una distorsión muy seria, en términos conceptuales, con relación a la acción contenida en los actuales proyectos multinacionales. Me refiero a la separación de las estrategias a nivel de País y a nivel de Area. Para mí, la simultaneidad de las dos estrategias, o mejor, se trata de una sola estrategia y el enfoque conjunto e interrelacionado de los dos niveles debe ser una de las características diferenciales de los Multinacionales (tanto multizonales como zonales) en relación a los nacionales.

No debe haber una acción, a nivel de área, que no esté en estrecha vinculación con la acción en los países, a no ser en el caso de algunos estudios

o en las etapas muy preliminares de acciones con objetivos multinacionales pero que, en sus etapas más avanzadas y objetivas involucrarán, necesariamente acciones en los países.

Por otro lado la acción a nivel de país en que no esté presente, además de los problemas comunes, los mismos objetivos, el apoyo recíproco y la acción coordinada, incluso a nivel regional, es la acción que debe fluir, normalmente, a través de lo que actualmente se clasifica como proyectos nacionales.

Si no es así, se tendría que admitir que en los actuales proyectos nacionales está ausente su vinculación con los objetivos de los Programas, lo que sería una negación de la Política General y Estrategia Básica del IICA. Incluso los comentarios finales de la taxonomía en la página 7, es una confirmación de mi planteamiento puesto que se dice: "un número importante de Proyectos se les ha denominado Programas y que la gran mayoría no constituyen un programa sino que forman parte de Programas de las Líneas del IICA".

En la relación de los actuales proyectos clasificados como multinacionales, es evidente la heterogenidad. Aparentemente muchos de ellos han sido clasificados como multinacionales, tal vez, por el origen de la financiación o por la existencia de una coordinación hemisférica y no propiamente debido a la existencia de características diferenciales en el tipo de acción que se ha de desarrollar.

Posiblemente, muchos de esos proyectos se pueden ejecutar, normalmente, por medio de la estructura operacional del IICA, vía proyectos nacionales en los países o por acciones realizadas directamente en la Dirección General y que, debido al mecanismo diferenciado de financiación, la coordinación centralizada en San José o algún otro aspecto específico en términos operacionales, se podrían clasificar, por ejemplo, como Programas o Proyectos Especiales. Esta clasificación sería más adecuada, puesto que aparentemente, muchos no presentan todas las características que justifique la clasificación de multinacional, sino apenas lo que es inherente, en términos de multinacionalidad, a los propios Programas de las diversas líneas del IICA.

Es importante señalar que no estoy poniendo en duda la importancia y calidad de la acción de los proyectos relacionados. Mi restricción es conceptual y de carácter taxonómico. Creo que sólo cuando la acción a nivel regional o hemisférico se alimenta y se legitima en la acción a nivel de país y siempre que esta (la acción a nivel de país) se desarrolle con relación a problemas similares, objetivos comunes y apoyo recíproco, es que estamos delante de la acción que efectivamente debe caracterizar un Programa o Proyecto Multinacional. Programas o Proyectos que, además, tienen un mecanismo de coordinación específico, manejo operacional diferenciado y utilización de recursos humanos, técnicos y financieros compartidos a nivel multinacional.

Podría terminar mi comentario en este punto, pero dejaría la impresión que he analizado el documento solamente hasta la página 9, cuando tiene en realidad 29 páginas. Veamos pues algunas observaciones, quizás, más específicas.

Sin ninguna duda la mayor parte de los Proyectos relacionados en el documento, tienen su sede en la Sede del IICA (ver cuadro 6 en la página 18). No opino que esto sea bueno o malo; a lo que si deseo, es referirme a lo que, si no es una evidencia de deformación o mejor, aparente falta de percepción puede haber condicionado el análisis contenido en el documento. No es que desee "traer las brasas para mi sardina" pero en verdad los autores al analizar la evolución y situación actual de los proyectos multinacionales, son muy cautos en las referencias al Programa IICA-Cono Sur/BID que, representa en el cuadro No. 3 de la página 13, 48% y 32% de los recursos financieros y humanos de los "Fuera de Cuotas" y es responsable por el 21.5% y el 12.5% respectivamente, de los recursos financieros y humanos del total de Multinacionales en 1981. ¿Será que esta falta de atención más específica, no se puede tomar como una indicación de una mayor concentración de los autores en el origen de los recursos y sede de la coordinación que propiamente en las características y la acción misma de los Proyectos? (Ver referencia a Area 4 en la página 11).

Mi preocupación por la falta de atención al Programa IICA-Cono Sur/BID, más que a su volumen y dimensión o a mi vinculación directa, se debe a que lo considero un Programa típicamente multinacional, que reúne las características básicas a que me he referido antes y que por lo tanto, un análisis más detallado quizás pudiera haber sido útil a esta reunión.

En lo que se relaciona al "análisis de las áreas de trabajo", no puedo dejar de señalar, apenas, la sorpresa por la ausencia de referencia, en el primer párrafo, a proyectos que han tenido una actuación tan destacada, como los cooperativos de Post Grado y de Investigación en la Zona Sur, a fines de la década de 60 y comienzos de la del 70.

En relación a los elementos de interpretación sobre el funcionamiento de los proyectos multinacionales deseo insistir, más que nada, en que el documento no es suficientemente claro en la definición de los proyectos multinacionales y en la identificación de sus características básicas. Esta situación dificulta la apreciación de los aspectos señalados como limitantes, puesto que no sería sorpresivo que alguno de esos aspectos, sean consecuencia de esta falta de precisión conceptual.

Sólo a partir de una adecuada identificación de las características específicas de los Proyectos Multinacionales es que se viabiliza el análisis de los aspectos limitantes en la operación y adopción del enfoque más adecuado en el manejo de los mecanismos de Programación, Dirección, Institucionalización, etc.

En cuanto a las perspectivas de los Proyectos Multinacionales creo que su papel para el IICA, además de "utilizarlos como un medio para fortalecer su personalidad técnica y liderazgo en determinadas áreas de concentración técnica" se dirige al apoyo a los países y a la realización de acciones que sean, antes que nada en beneficio de los propios países.

Finalmente, lo que se relaciona con la "Política Definida" y más específicamente, con la estrategia que ha escogido la Dirección General, creo que los autores se han limitado a los proyectos cuyas acciones se generan y se desarrollan de la sede a los países. Sin querer restar importancia a este tipo de acción, es necesario no olvidar, que existe otra dimensión, que es por lo menos tan importante como la anterior, cual es la de los Proyectos Multinacionales en los cuales el IICA trata de movilizar y poner en acción la capacidad de los propios países, en beneficio de ellos mismos a través del apoyo recíproco y de la acción cooperativa a nivel multinacional.

Felicitaciones a los autores y gracias por la atención.

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.

COMENTARIOS

TEMA 2.A. COMENTARIOS ACERCA DE LAS CARACTERISTICAS, JUSTIFICACION Y USO FUTURO DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA.

Armando Reyes Pacheco

1. Presentación

Antes de iniciar a comentar el tema del título, es meritorio destacar el desafío que significa intentar presentar la naturaleza de lo tratado, en forma concreta y directa.

Asimismo, comentar un documento, sobre un tema del cual aparentemente, y así se demuestra, no existe un consenso en el IICA, no es tarea fácil; ya que existen tantos comentarios e interpretaciones como personas quienes han sido expuestas a él.

2. Introducción

Es de hacer notar, que los comentarios que presento, se examinaron bajo un prisma estático, y deberá entenderse éste, como un análisis de una situación presente y no pasada, con ciertas ingerencias hacia el futuro, pero dentro del actual marco institucional del IICA y sin mayor relación con el proceso evolutivo que el Instituto ha tenido y podría ser sujeto.

La anterior aclaración obedece a que los proyectos multinacionales no son un fenómeno programático reciente de la acción institucional del IICA. Al contrario, este fenómeno ha sido una permanente constante del accionar del Instituto desde sus inicios, pero que por razones de orden y de tiempo, se pretende enmarcar los comentarios a la situación actual de los proyectos multinacionales.

3. Comentarios

Uno de los aspectos más relevantes de manifiesto a lo largo del documento, es que existe la posibilidad de definir en mejor forma el marco conceptual del IICA en cuanto a su doctrina, funciones, estrategia, instrumentos y operación programática, ya que en el documento existe una aparente confusión. Lo anterior coadyuvaría a una mayor uniformidad en la definición de los conceptos, y por ende, a una posible mejor interpretación de ellos.

La doctrina que ha regido al IICA durante su última década en su dimensión doctrinaria o de lineamientos básicos de política institucional, se conoce como la "Proyección Hemisférica y Humanista". La anterior plataforma no sólo constituye el contexto doctrinario del Instituto,

sino que a su vez fundamenta su gestión administrativa y circunscribe su accionar institucional, el cual ha sido planteado en el Plan General.

Basta resumir que el Plan General interpreta los objetivos del IICA, su posición doctrinaria y señala sus funciones, Líneas de Acción, programas, estrategias operativas y las bases administrativas y estructurales, que circunscriben las acciones del Instituto.

En atención a lo anterior, los planteamientos contenidos en el documento desde la interpretación de lo que es un proyecto multinacional, hasta de cuáles son los mecanismos técnicos del IICA, requieren ser clarificados.

a) Aspectos introductorios

Pareciera que la definición de un "Proyecto Multinacional como una Unidad", conlleva una serie de implicaciones normativas que difieren a la conceptualización misma de lo que se asume, es un proyecto multinacional.

Es decir, un proyecto multinacional no es una unidad ejecutora en sí, en el IICA, ya que ello presupone ser una unidad operativa, aunque varios proyectos multinacionales son interpretados o actúan como tales. Al contrario, considero que los proyectos multinacionales son mecanismos programáticos de organización y ejecución de actividades afines, con una estrategia de operación definida que responde (supuestamente), a problemas comunes a varios países". En este contexto, los proyectos del IICA, independientemente de su ámbito geográfico o institucional, deben ser considerados como mecanismos programáticos de acción y no como unidades.

b) Mecanismos técnicos del IICA

En cuanto a los conceptos vertidos sobre los mecanismos técnicos del IICA, resaltan a luz varias observaciones:

b.1 Las Líneas de Acción y programas, más que mecanismos técnicos del IICA, son los marcos normativos que sustentan los mecanismos programáticos de acción. Es decir, las Líneas de Acción. Enesencia, constituyen los campos o áreas temáticas que el Instituto considera de importancia, para su accionar institucional, como posibles respuestas a la interpretación genérica de una realidad agrícola.

Lo anteriormente expuesto, se contrapone a la interpretación de que las Líneas de Acción "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 pesar de que evidentemente, existe una correlación directa pero no necesaria entre las Líneas de Acción y un ámbito institucional, aunque este último en definitiva constituye el sujeto de la estrategia operativa del IICA -el fortalecimiento institucional-.

b.2 Al contrario de asumir que "los programas son las unidades más detalladas de la cooperación técnica del IICA", éstos deberían considerarse como elementos más desagregados del marco normativo. -Línea de Acción- que conjugan una serie de factores comunes que delimitan una acción concreta.

b.3 En cuanto a que los mecanismos de ejecución de los programas, hayan sido tipificados como: proyectos nacionales, multinacionales, de las Direcciones de Area, de la Dirección General y Acciones Coyunturales, vale reiterar que estos son mecanismos de programación y ejecución de acciones y no de unidades operativas. Asimismo, solamente el Plan de Acción a Nivel de País -PANP-, se aleja de la tipificación apuntada. En razón, el Plan de Acción a Nivel de País constituye en esencia un procedimiento metodológico de ordenamiento y priorización de áreas sujetas a la cooperación técnica del IICA a los niveles más desgregados de ejecución -proyectos y actividades-.

c) Justificación y uso futuro

Demás está resaltar que los proyectos multinacionales han sido un componente inherente al accionar del IICA en su desarrollo institucional y que la continuidad de los mismos, se asume como una realidad.

La justificación y uso futuro de los proyectos multinacionales dependerá del grado que estos mecanismos programáticos de acción constituyan una respuesta eficiente a la problemática que los sustentan. De aquí que los comentarios a presentar en este acápite, parten de la premisa, que los proyectos multinacionales constituyen un mecanismo de acción de gran potencial y positivo; y que por tanto la atención debería de enfocarse a cómo mejorar su operación, considerando el marco actual del IICA -en lo normativo y operativo-. El mantener constante el presente marco doctrinario, institucional y operativo del IICA para fines de estos comentarios, circunscribe el ámbito de los mismos a una realidad conocida; que se trata de mejorar y eliminar lo especulativo. Lo anterior no deniega la posibilidad de someter al IICA a un análisis y cambio de los marcos referidos.

c.1 Estrategia técnica y estructual del IICA. Las relaciones que el IICA presenta en cuanto a su estrategia técnica y su estructura operativa, obedece a una serie de condicionantes que afectan el

resultado de éstas, siendo difícil explicitar la ponderación e interrelación de las mismas. En consideración al planteamiento, que si el IICA (a) dá mayor énfasis a los proyectos nacionales, mayor importancia de las Oficinas Nacionales en la toma de decisiones técnicas; (b) mayor énfasis en identificar y trabajar con grupos de problemas comunes, en varias zonas a través de proyectos regionales o zonales, mayor importancia de las Direcciones de Area en la toma de decisiones; y (c) mayor énfasis en problemas comunes a nivel hemisférico a través de proyectos hemisféricos o multinacionales, mayor importancia de la Dirección General en la toma de decisiones; considero que es entre varios aspectos, aceptar que los proyectos son unidades ejecutoras y que existe una relación directa entre el ámbito geográfico de un proyecto y la toma de decisiones técnicas por varios niveles estructurales organizativos, y ésto, sino refutable, por lo menos es cuestionable. En primer término, no es necesario profundizar más que los proyectos; independientemente de su ámbito de acción, no son unidades ejecutoras, sino más bien mecanismos programáticos operativos. En segundo lugar, la naturaleza de los problemas que originan los proyectos referidos; como mecanismo de respuesta del IICA, es tan variada que ésto debería de reflejarse en la estrategia operativa de los mismos. Por tanto, pareciera más indicado que más que buscar correlaciones directas entre el ámbito de los proyectos y la importancia relativa de la toma de decisiones técnicas a diferentes niveles organizacionales del IICA, más énfasis debería de enfocarse a mejorar las estrategias operativas de los mecanismos programáticos.

En este sentido, para proceder a comentar con mayor grado de responsabilidad la estrategia técnica y estructural del IICA, en cuanto al énfasis de su acción operativa (nacional, regional y multinacional), se requiere un análisis exhaustivo de la operatividad actual de los proyectos en función de resultados para mejorar la acción de cooperación técnica.

No cabe la menor duda, que cualquier mecanismo de acción que el IICA utiliza independientemente del ámbito geográfico e institucional, requiere una estrategia operativa con incidencia directa a los problemas que confrontan los países; caso contrario las estrategias tendrán que ser modificadas y correlativamente los mecanismos programáticos.

c.2 Costo y complejidad. Al igual, en términos generales, el costo y la complejidad de los proyectos, no necesariamente dependen de su cobertura geográfica, sino más bien de la naturaleza del proyecto mismo.

c.3 Escala y magnitud. La escala y magnitud de un proyecto, está determinada por los recursos involucrados en su operación. Sin embargo, vale aclarar que la cuantificación de esta magnitud, no guarda necesariamente relación directa con la importancia del problema y consecuentemente del proyecto mismo.

A pesar de lo anterior, existe una marcada tendencia en el IICA, de asociar la importancia relativa de un proyecto con los recursos involucrados. De aceptar la referida corriente de manifiesto en el documento, la importancia relativa de varios proyectos multinacionales del IICA; financiados con recursos de cuotas, perderían toda la importancia que se les asigna, ya que los recursos involucrados (humanos y financieros), así lo demuestran. Lo anterior cuestiona la validez de dicha correlación.

c.4 Relación Decisión-Ejecución. Las preposiciones en el documento, de que:

a) "cuando 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".

b) y "por otro lado, cuanto más amplio sea el ámbito de aplicación de las decisiones técnicas (grupos de países) mayor uniformidad de la actuación del IICA". Estas preposiciones no son necesariamente contrapuestas siempre y cuando la acción del IICA, obedezca a un marco doctrinario y operativo explícito, que el IICA ya lo tiene.

Ponderar las relaciones decisión-ejecución, según su ámbito para señalar la tendencia del IICA en cuanto a proyectos nacionales, regionales y multinacionales, es un procedimiento limitante de generar otras alternativas factibles, que podrían mejorar operativamente la acción del IICA.

c.5 Naturaleza del Problema. Con anterioridad, se apuntó que la naturaleza de los problemas que el IICA pretende atender, es tan disímil entre sí, que es difícil categorizar para generalizar cuáles serían los: ya preconcebidos mecanismos de acción. Lo anterior llama la atención, a que la operacionalización de dichos mecanismos en función de generalizar la naturaleza de los problemas que confrontan los países, presenta un alto riesgo, no solamente de deficientes estrategias operativas, sino también de posibles resultados de la acción del IICA en respuestas limitadas e insuficientes.

c.6 Recursos Externos. Vale resaltar lo apuntado en el documento, y que refleja un pensamiento apropiado, en atención a los recursos externos y la posible interrelación con los proyectos multinacionales. "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".

Lo anterior refuerza una actitud institucional, que considerando la situación actual de financiamiento y operacionalización de los proyectos multinacionales, en base a las experiencias adquiridas, pareciera recomendable; con las salvedades del caso, que los proyectos multinacionales tendieran a ser financiados con recursos externos, ya que si estos fuesen financiados con recursos de cuotas, afectarían los operativos a nivel de país, ya de por sí en el IICA muy limitados, en cuanto a financiamiento.

4. Resumen

La amplitud del tema limita concretizar los comentarios vertidos. Sin embargo, se pretendió apuntar una serie de observaciones que si no aclaran el tema, por lo menos se espera que éste sea menos confuso y que motive alguna reflexión.

En una institución dinámica como el IICA, uno de los aspectos críticos que deberán ser revisados, en forma continuada, son las estrategias operativas de los mecanismos de acción ya establecidos u otros por generar.

La problemática de los mecanismos de acción, que afronta o podría confrontar el IICA, no radica en la naturaleza de los proyectos en sí (nacionales, regionales, multinacionales coyunturales y otros), sino en la capacidad institucional de diseñar y ejecutar una eficiente estrategia operativa, capaz de dar mayor respuesta a los problemas que confrontan los países miembros. Y es ésto realmente, lo que se constituye en un verdadero desafío, en la Institutión, principalmente cuando se hace referencia concreta a proyectos de un ámbito geográfico e institucional problemático, como son los proyectos multinacionales.

TEMA 2.A: COMENTARIOS ACERCA DE LAS CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES. SU JUSTIFICACION. USO FUTURO DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES EN EL IICA.

Emilio Montero

La forma exhaustiva en que están siendo analizados los Proyectos Multinacionales por los expositores, comentaristas y participantes de esta Reunión, representan un reconocimiento de su importancia, del interés que ellos suscitan y de la experiencia que sobre ellos tiene el personal directivo del Instituto, cualquiera que sea su sede de trabajo y en grado independiente a su antiguedad como funcionario del Instituto. Esta observación podría calificarse como una afirmación tautológica ya que quien quiera que se desempeñe como profesional internacional en el IICA está actuando en realidad en el área multinacional.

El documento de MacDonald nos ofrece observaciones y definiciones de alto interés, de las cuales yo quisiera señalar que habría preferido que en lugar de mencionar a los proyectos multinacionales como un mecanismo entre varios que utiliza el IICA para organizar su cooperación técnica, se le hubiese reconocido que tradicionalmente ha sido y continúa siendo el principal de ellos; más aún es muy posible que en los países pequeños, preferentemente los de reciente ingreso al Instituto, sea éste el principal camino a seguir por la Institución, vale decir la incorporación de esos países a los mecanismos multinacionales de cooperación técnica internacional.

Así fue creado el IICA en el año 1942 "para ayudar a los países americanos a enfrentar los problemas comunes de desarrollo agrícola, estudiar los problemas del continente, entregar datos concretos sobre los problemas agrícolas fundamentales de las Repúblicas Americanas, a preparar estudiantes en las ciencias agrícolas y trabajar a través de la investigación cooperativa en la solución de los serios problemas de producción vegetal y animal"; y ésta fue la misión del Instituto desde su iniciación en Turrialba hasta 1951 en que se crearon las Oficinas Regionales para administrar primero el Proyecto 39 de la OEA de Enseñanza Técnica para el Mejoramiento de la Agricultura y de Vida Rural en Montevideo y San José en 1951 y en Lima y La Habana en 1952. En la Zona Sur se dio origen al Area Demostrativa de Desarrollo de San Ramón, al Proyecto Cooperativo Regional de Enseñanza Superior, al Proyecto Cooperativo Regional de Investigación Agrícola, todos de corte netamente multinacional, incluyendo al mencionado del área demostrativa de desarrollo. En 1960 se inician actividades calificables de nacionales que viene a legitimarse en la reestructuración de 1961-62 con la creación de las Direcciones Regionales propiamente tales y de las Oficinas Nacionales

con una definición de 22 programas técnicos que posteriormente se agruparon en tres programas básicos de educación agrícola superior de investigación agrícola de desarrollo rural y de reforma agraria y continúan manejándose como proyectos multinacionales, si bien con algunas expresiones de tipo permanente a nivel de país.

El documento del tema 2 presentado por Marambio y Suárez de Castro y la Publicación Miscelánea número 281 recientemente distribuída abundan en detalles sobre esta historia del IICA; pero en este comentario considero oportuno recordar que las actividades iniciales del Instituto fueron esencialmente multinacionales y que sólamente en 1969 con la creación de la denominda Comisión Asesora se inicia el acercamiento a lo que habrían de ser los proyectos nacionales como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional dentro de la Proyección Hemisférica y Humanista del nuevo Director General, Dr. Araujo elegido en 1970.

El informe de la Comisión Asesora, el Plan General de 1970, el Plan Indicativo de Mediano Plazo de 1976 y 1977 y diversos documentos oficiales mantienen para el IICA, como principio básico la "acción multinacional" además de las características de innovación, de apoyo temporal, receptivo y flexible, específico etc. El Plan General consigna los principios de:

1. presencia física del IICA en cada país,
2. de reorganización administrativa técnica para atender mejor a cada país en particular, y
3. una mayor identificación del IICA con las necesidades de cada país en concreto.

Pero simultáneamente se estrechaban e iniciaban lazos con otros organismos internacionales, agencias extranjeras, incluso organismos particulares extranjeros y se crearon nuevos proyectos hemisféricos. En resumen los proyectos nacionales son los novedosos en el IICA, ya que los multinacionales son los que le dieron origen, justificaron su existencia y consolidaron su prestigio; son las acciones multinacionales las que responden por la iniciación en los países de las actividades del Instituto y son las que corresponden a la imagen que los países tienen de él. Esta es el área en las que el IICA tiene efectivas ventajas comparativas, poder de convocatoria internacional al servicio de los Organismos Nacionales que por intermedio del Instituto disponen de un fácil y directo acceso a los demás organismos técnicos internacionales y pueden actuar en una efectiva cooperación técnica internacional participativa, afirmación que en el IICA no es declamatoria sino realista ya que son los representantes de los organismos nacionales quienes definen sus actividades, contribuyen a su realización y hacen posible el fenómeno de actuar simultáneamente como colaboradores y beneficiarios de sus actividades. Al mismo tiempo han

significado y significan una efectiva herramienta para fortalecer el poder de negociación de los organismos nacionales y del propio IICA frente a organismos internacionales de financiamiento. Labores como la capacitación horizontal y el intercambio recíproco de aparente reciente data en otros organismos, constituyen parte de la labor normal del IICA durante cinco lustros de manejo de proyectos cooperativos regionales.

Si bien es un punto de detalle, me permitiría señalar que del capítulo II de la presentación de MacDonald tal vez habría que dejar de lado, conforme a lo que se vio en el día de ayer, a los proyectos de las Direcciones de Areas y a los proyectos de la Dirección General que vendrían a corresponder a Proyectos Zonales y Hemisféricos, pero no con la dependencia indicada en el documento.

Otras características y otros elementos de justificación de los proyectos multinacionales fueron suficientemente tratados tanto en la presentación de Suárez de Castro y Marambio como en la de MacDonald y por los comentaristas y participantes como para que valga la pena repetirlo.

En lo personal creo que correspondería considerar expresamente al Fondo Simón Bolívar como una forma de Proyecto Multinacional; cuenta con una filosofía común, dispone de reglamento propio, una dirección con atribuciones de recomendaciones para aprobación o rechazo de presupuestos por proyectos, un sistema original de evaluación; esto lo hace a mi juicio tener características de proyecto multinacional, aún cuando haya diferencias operativas en los tipos de proyectos que se desarrollan en cada país; incluso podría ser un buen ejemplo de cómo manejar los proyectos multinacionales.

En cuanto a futuro anticipo que los proyectos multinacionales tendrán una creciente ponderación en las acciones a nivel de país con una fuerte preferencia por aquellos que prestan un servicio directo a los países en aspectos en que la cooperación interpaíses es más necesaria como son los de Salud Animal, Sanidad Vegetal, Cooperativos de Investigación Agrícola, Información Agropecuaria, Educación Agrícola a distintos niveles. Por el contrario, no soy optimista en cuanto a proyectos que se han originado o se originen más por la disposición de recursos externos que por responder a las necesidades o intereses declarados por los países.

Si la suposición de que los proyectos multinacionales tendrán una importancia creciente en el IICA, ello tendrá naturalmente repercusiones que pueden significar modificaciones internas en el Instituto tales como fortalecimiento de Sistemas Regionales de organización y de supervisión, un mayor fortalecimiento de las Oficinas Nacionales como elementos ejecutores y un debilitamiento de los actuales Planes de Acción que podrán continuar siendo un valioso documento de información y negociación pero de menor valor como instrumento de planificación. Ello también deberá tener profundas modificaciones en la operación de las unidades a nivel de país, reflejándose

en la necesidad de precisar mejor las reglas del juego que no siempre han sido muy claras para el mejor y más armonioso funcionamiento de las atribuciones y deberes de los Coordinadores de proyectos multinacionales, los Directores de Oficina, personal técnico y administrativo, materias éstas que son temas a tratarse más adelante en esta misma Reunión.

7.0

TEMA 2.B

LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Fernando Suárez de Castro
Juan Luís Marambío

TEMA 2.B: LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Introducción

Hemos creido conveniente, presentar un documento que sin entrar en lucubraciones doctrinarias o descripciones operativas, abundantemente cubiertas en las presentaciones anteriores, destaque con claridad algunos de los problemas básicos que aquejan a la programación de los proyectos multinacionales. No es que consideremos innecesarias las reflexiones doctrinarias y los análisis en perspectiva; al contrario, los juzgamos necesarios e importantes; pero los documentos aquí discutidos anteriormente, cubren con amplitud ese frente y lo más útil en este momento en las reuniones, sería agregar otros insumos a través de la presentación sencilla y resumida de algunas inquietudes, sin duda polémicas, pero que apuntan a situaciones que en nuestro sentir afectan gravemente la programación de los proyectos multinacionales.

1. El sistema de planificación del IICA ha sido motivo de numerosos análisis; particularmente en las dos últimas reuniones del Consejo de Directores se hizo un examen a fondo tanto de los aspectos generales del sistema, como de sus instrumentos o productos.

2. Las funciones de la unidad encargada de operar ese sistema se hallan normadas en documentos oficiales que le señalan sus finalidades, sus objetivos, sus funciones generales y específicas.

3. A los documentos respectivos remitimos a quienes deseen reexaminar estos planteamientos de conjunto. Sin embargo, para establecer una base clara sobre la cual organizar la discusión del tema específico que hoy nos ocupa, vale la pena refrescar algunos aspectos importantes de la programación o sea de la planeación a corto plazo.

4. Es claro, en primer lugar, que todo el sistema opera dentro de un marco conceptual o doctrinario dado por la convención y por las decisiones de política de la Junta Directiva, cristalizadas en el Plan General y en el Plan Indicativo a Mediano Plazo, con todos sus componentes pero muy principalmente con los componentes de objetivos, estrategias, prioridades y políticas tanto globales como por Líneas de Acción.

5. Es claro también, que el sistema debe ser capaz de captar y analizar la evolución y las tendencias del sector rural de los países

miembros y de todo el complejo socio-económico y político que sobre ese sector influyen para definir los parámetros que le dan su característica y dimensión a corto y mediano plazo y su perspectiva a plazo largo.

6. Todo eso se recoge en los instrumentos o productos que el sistema utiliza o genera y que son, principalmente, el Plan de Acción a Nivel de País (PANP); el Programa Presupuesto (P.P) bienal y el Programa Operativo (P.O) anual. Esos instrumentos o productos, se señaló en una reunión anterior del Consejo de Directores, deben ser elaborados teniendo en cuenta tres elementos básicos: realismo, participación y objetividad.

7. En el caso del PANP se señaló también que en su elaboración debe participar todo el personal de la Oficina respectiva; que para darle mayor objetividad en su elaboración debe participar algún técnico de la Sede o del Area respectiva; que las áreas de trabajo que del PANP se deriven, deben ser negociadas y acordadas con las correspondientes instituciones nacionales.

8. En el caso del Programa Presupuesto, podría mejorarse su preparación si hubiera una distribución geográfica y por objetivo del gasto de los recursos totales, hecha con criterios bien definidos que incorporaran las orientaciones y proyecciones básicas de la institución a corto y mediano plazo y, que permitieran una disponibilidad equilibrada de fondos destinados a pago de personal, por una parte, y a pago de costos de operación por la otra; que atara fuertemente la provisión de fondos y la selección de frentes de acción a la selección de personal técnico por especialidades y características y que estuviera respaldado, en todos los casos, por proyectos individuales que ordenaran las acciones en conjuntos aglutinados por metas y objetivos comunes.

9. La desagregación de ese programa presupuesto bienal en tareas específicas anuales; su ordenamiento de acuerdo a los tipos de actividades que lleva a cabo la institución y la asignación de responsabilidades en el manejo de los respectivos recursos, son el propósito del operativo anual que se desprende o deriva de los otros instrumentos señalados y que por lo tanto, es difícil que pueda ser más perfecto que los antecedentes que le dan vida.

10. Fácil es para ustedes señalar con base en su experiencia, que los instrumentos adolecen aún de deficiencias; justo es también, agregar que se han hecho y se están haciendo esfuerzos por perfeccio-

narlos buscando "realismo, participación y objetividad" y si estamos aún lejos de lo óptimo, mucho más cerca nos encontramos de él que hace tres, dos o un año.

11. Los proyectos multinacionales, cuya descripción ya se hizo en otro documento, están prácticamente al margen de este conjunto de instrumentos pues estos se han ideado y perfeccionado en escala estrictamente nacional; podría pensarse que, como se dice en el Plan Indicativo de Mediano Plazo (PIMP), la agregación de los diagnósticos nacionales que respaldan al PAMP, pueda servir para señalar "la existencia de problemas, cuya solución exige el esfuerzo concertado de varios países". Pero que tal cosa ocurra es tan aleatorio, que no es lógico pensar que esa sea la base para seleccionar los campos de acción y para orientar todo el mecanismo programático de los proyectos multinacionales, así sean ellos zonales o multizonales. Esta, para nosotros, es la primera gran falla del sistema de planificación del IICA en relación con la acción multinacional de la institución.

12. La segunda gran falla tiene otra dimensión y una perspectiva muy diferente a la atrás señalada. Ocurre que en 1981, el 66 por ciento de los recursos financieros y el 56 por ciento del personal profesional internacional, invertidos por el IICA en proyectos multinacionales, provienen de fondos extracuotas. Son pues de tremenda importancia las contribuciones adicionales al presupuesto que se reciben para ejecutar dichos proyectos. Sin embargo, en esa tarea de captar fondos externos para proyectos multinacionales hemos en general asumido un papel pasivo de meros receptores. La falta de una programación o "plan maestro" de captación de recursos externos, en el cual se señalaran las áreas globales prioritarias de acción tanto geográficas como programáticas, las fuentes más deseables de recursos y las estrategias para llegar a ellas es la segunda gran falla, estrechamente relacionada con lo señalado en el punto anterior, de que adolece el sistema de planificación y programación del IICA en relación con los proyectos multinacionales, ya que como receptores poco activos, estamos demasiado sometidos a los intereses, orientaciones, exigencias y normas de los organismos (ellos sí activos y con planes definidos) que otorgan las respectivas financiaciones.

13. La tercera gran falla para una adecuada planificación y programación tiene que ver con la debilidad de todo el aparato de orientación conceptual de supervisión de calidad y apoyo, dentro del mismo criterio de calidad, a las unidades operativas. Las Líneas de Acción son el artificio por el cual el IICA ordena y agrupa sus programas para darles elementos comunes de orientación

y objetivos a aquellos afines, dentro de los siete grandes frentes de trabajo señalados en su Plan General. Hace algunos años se hizo un esfuerzo por determinar los parámetros fundamentales de las siete Líneas de Acción y de los programas incluidos en cada una de ellas: pero luego nos invadió una especie de parálisis que canceló toda acción de perfeccionamiento y activación de las Líneas. Falta, o es extremadamente débil, el mecanismo de supervisión y apoyo anclado a la averiguación sistemática de las cambiantes realidades del agro latinoamericano, encargado de mantener actualizadas las Líneas y Programas, de vigilar y promover el mantenimiente del rumbo definido en cada uno de ellos, de orientar el curso de la acción. En el caso de los proyectos multinacionales, estos son más sensibles a la falta de tales elementos de coordinación o de "control de calidad" (tomando el término "control" en su más amplio significado) pues la debilidad de los instrumentos programáticos que los respaldan (señalada en los dos puntos anteriores) los hace más proclives a tomar por senderos apenas descifrados por quienes los manejan directamente y a adoptar formas de acción reñidas con las normas del sistema de planificación. Es más: la falta de este cauce firme permite que el aparato normativo y de supervisión del IICA en muchos casos respalde, sin oposición, cursos heterodoxos y erráticos de la programación de los proyectos multinacionales con argumentos tales como la urgencia de empezar la ejecución de acciones para atacar un problema o cumplir con los compromisos de un convenio.

14. Esta misma debilidad del aparato de coordinación de las Líneas de Acción explica que, en muchos casos, los proyectos multinacionales (especialmente los financiados con dineros extracuotas) no se inserten con claridad en la estructura del IICA, sino que se conviertan en unidades en cierto modo autónomas en lo operativo y en lo programático, que en ocasiones funcionan fuera de los parámetros que limitan, separan y caracterizan las Líneas de Acción o las unidades operativas del IICA. En tal virtud, muchas veces, en los proyectos multinacionales, los ejercicios de programación al estilo IICA no son operaciones normales y necesarias, ya que la obligación realmente importante es la de cumplir las exigencias de la entidad financiadora o del ente auspiciador. Siendo esto así, no es raro que en ocasiones haya poca preocupación en algunos de los coordinadores de estos proyectos (especialmente en los proyectos nuevos), de capacitar al personal técnico designado, sobre las normas y procedimientos de programación que utiliza el Instituto y que ello se refleje en la indiferencia del personal profesional nuevo por dichas normas y procedimientos y su utilización.

15. Fácil es darse cuenta, a través de las consideraciones anteriores, que la programación dentro del IICA, como en cualquier otra institución, se relaciona estrechamente con aspectos que tienen que ver con definiciones de política, de estructura y de manejo gerencial; no actúa la programación en un vacío que permita considerarla independientemente del entorno en la cual se da y al cual sirve.

16. Aspectos más específicos y de mecánica operativa se hallan en la Orden Ejecutiva N°164/79; allí se regulan obligaciones y responsabilidades de diversas unidades envueltas en el manejo y funcionamiento de dichos proyectos. En otro documento ya se señaló como, a este nivel de operación de la programación, hay problemas de diversa índole que no han podido solucionarse. Como resultado, más de la mitad de los proyectos multinacionales en ejecución carecen de los respectivos proyectos aprobados y trabajan mediante el subterfugio de acciones de coyuntura, que en ocasiones se prolongan por varios años. Con este artificio, se soslaya la dificultad legal que paralizaría la acción hasta contar con proyectos aprobados y se disimula la debilidad del sistema de planificación, que no puede obligar a todos los proyectos multinacionales a someterse a las normas y procedimientos institucionales de programación.

17. Ante este panorama, cabe preguntarse que podría hacerse para mejorar la programación de los proyectos multinacionales. Aunque el propio planteamiento de las fallas y debilidades del sistema sugieren las soluciones, no sobra ordenarlas de manera esquemática, como simples aproximaciones que buscan estimular la discusión y el aporte de los Directores de Oficinas Nacionales.

18. En primer término, parecería lógico preparar sendos Planes de Acción a Nivel de Zona (PANZ) para las 4 áreas en que se distribuye geográficamente la acción del IICA, similares a los PANP actuales; serían documentos sencillos de trabajo que a través de un proceso lógico llevarían a la selección de áreas prioritarias de acción a nivel zonal. Los Directores de Area serían los encargados de su elaboración y reajuste periódico en estrecho contacto con los Directores de las Oficinas en los países y con la Subdirección General Adjunta de Planificación. Correlativamente se tendría que preparar un Plan de Acción Global (PAG), para todo el IICA, que estableciera los frentes hemisféricos o globales de acción. La Subdirección General Adjunta de Planificación sería la encargada de elaborarlo y reajustarlo periódicamente.

19. En segundo término, parecería también lógico preparar un "plan maestro" de capacitación de recursos externos, en el cual tuvieran en cuenta los PANP, los PANZ y el PAG. La Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa sería la encargada de su preparación en consulta con los Directores de Area, Directores de Oficina en los países y la Subdirección General Adjunta de Planificación.

19.a. Debe aclararse que no faltan acciones, muchas de ellas importantes, tendientes a conseguir recursos. Lo que hace falta es una mayor coherencia en esos esfuerzos y una proyección clara de a dónde se quiere ir, con qué estrategia y venciendo cuáles etapas. La existencia de una programación o plan maestro, sería además un insumo importante para definir lo que Enrique Vigués llamó la "imagen objetivo" del IICA. Qué se quiere que el IICA sea, como instrumento de servicio a los países miembros, en los próximos cinco y diez años, y cuál es la estrategia para lograrlo? Se espera que en un plazo X llegue a ser realmente "no sólo de derecho sino de hecho" el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano? Se entiende que ésto significa que, en un plazo determinado, el IICA sea el brazo técnico de la OEA y del BID en el campo agrícola?, o del Banco Mundial?, o de las Naciones Unidas? Qué países no miembros, instituciones nacionales e internacionales, son prioritarios para buscar en ellos activa y ordenadamente recursos? Qué prioridades temáticas o regionales se consideran importantes para buscar financiación extracuotas, en general, o discriminándolas por fuentes de recursos? Qué modelos o tipos de proyectos multinacionales se consideran preferibles y por lo tanto se estimularán en las negociaciones con potenciales donantes? Qué mecanismos de contacto permanente y dinámico con los países miembros se plantea como necesario para captar oportunamente lo que ellos necesiten y deseen (según sus estrategias y enfoques de desarrollo) especialmente en campos de acción multinacionales, potencialmente auspiciables por organismos de financiación? Cuál es la estrategia para avanzar, venciendo etapas previstas, hasta metas definidas? Incluir en un plan maestro, en forma articulada, todo ello que ahora puede estarse atendiendo parcial, esporádica y parceladamente, es el esfuerzo que creemos que habría que hacer con el aporte sobresaliente del personal que trabaja directamente en los países miembros.

20. En tercer lugar, habría que restaurar las coordinaciones de Línea, poniendo al frente de ellas a técnicos de reconocida autoridad e integrándolas a un mecanismo activo de investigación (Centro?), con proyectos en ejecución que permitieran averiguar sistemáticamente las realidades del agro latinoamericano. El sistema de apoyo técnico tendría entonces un respaldo firma que lo haría respetable y útil y que permitiría ir refinando el marco técnico de las Líneas de Acción, y contribuiría a vigorizarlas y activarlas de manera que toda la acción del IICA, aún la originada en nogociaciones con

otros organismos y traducida en proyectos multinacionales, se insertaría sin mayores forcejeos en la estructura del IICA tanto en lo programático como en lo operativo. En esos términos, la "absorción" de los proyectos multinacionales financiados con dineros extracuotas, sería un proceso normal que no ocasionaría ningún trauma, ya que hacia ella se estaría apuntando desde el propio momento en que se iniciaran las gestiones para la concreción de un proyecto de esta clase.

21. No creemos muy útil abundar en este foro en consideraciones de funcionamiento diario como las reguladas en la ya mencionada Orden Ejecutiva 164/79. En esa Orden se asigna la responsabilidad de preparar los proyectos multizonales y zonales a los respectivos coordinadores de tales proyectos en cooperación con los Directores de Area y los Directores de Oficinas Nacionales correspondientes. Aunque no se mencionan otras instancias programáticas podría colegirse y así se ha entendido, que la responsabilidad se distribuye de igual manera en el resto del proceso. Que estas disposiciones no se cumplan y que ello ocurra impunemente (varias veces se ha dicho que más de la mitad de los proyectos multizonales actúan sin la guía de un proyecto escrito) indica que son factores de mayor profundidad y alcance como los señalados atrás, los que están condicionando la situación.

22. Esperamos que las esquemáticas consideraciones aquí presentadas estimulen el análisis por parte de ustedes, de estos aspectos de la programación de los proyectos multinacionales, de manera que podamos recoger observaciones y sugerencias importantes, que contribuyan a darle perspectiva a las soluciones de un problema que cada día se hace más complejo.

7.7

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES, PARTICULARMENTE AQUELLOS FINANCIADOS CON RECURSOS EXTERNOS

Hugo Fernández
Subdirección General Adjunta para
la Coordinación Externa

INTRODUCCION

El IICA tiene un número importante de proyectos multinacionales. Prácticamente todos ellos reciben financiamiento extra-cuotas, y algunos de ellos se financian casi exclusinamente de fuentes externas. Ello genera desajustes en el Instituto a nivel de programación, ejecución, seguimiento y supervisión, apoyo y administración.

La solución de estos desajustes exige repasar brevemente -aunque sean sobradamente conocidos- algunos de los elementos básicos del desarrollo de este tipo de proyectos, y el papel que han jugado en la evolución del propio IICA. Este documento lo hace, de forma muy somera, para enfocar luego los problemas asociados a la programación de estos proyectos y a la institucionalización de aquellos que son financiados con recursos externos.

* * * *

1. Los proyectos multinacionales (PMN) constituyen una constante en la historia del IICA desde sus orígenes hasta la fecha. Prácticamente desde la fundación del Instituto, se han asociado a todas las etapas de su desarrollo, a la consolidación de importantes innovaciones en cuanto a su ámbito de competencia y a la prueba y afianzamiento de distintas formas y modalidades de operación.

2. En cuanto al ámbito de competencia del Instituto, se puede afirmar que casi la totalidad de áreas técnicas que se agregaron a la célula original de Turrialba tuvieron su origen, y se desarrollaron,a partir de pequeños grupos de alto nivel y excelencia reconocida, encargados de consolidar una competencia básica a nivel multinacional que en etapas sucesivas, irradiaron hacia los países miembros.

3. La modalidad regional de la acción del IICA, precursora del enfoque a nivel de país, es en sus inicios la respuesta organizativa del IICA a la ejecución de acciones en varios países con base geográfica similar. El desarrollo de la proyección hemisférica consiste en una extensión de los mismos conceptos, con una dimensión cuantitativa y cualitativamente diferente, hasta el establecimiento de equipos técnicos, con un grado elevado de autonomía operativa, en cada uno de los estados miembros. Uno y otro momento en la evolución del IICA fue posible, y se desarrolló, a partir de una base técnica y una capacidad institucional de carácter multinacional.

4. La dimensión multinacional de la acción del IICA está hoy incorporada en sus mandatos básicos, al formar parte del Plan General y del Plan Indicativo de Mediano Plazo. El razonamiento de base para ello se asocia a la naturaleza misma del IICA como organismo técnico de carácter hemisférico, y los argumentos que sustentan su conveniencia y necesidad son los mismos que justifican la existencia del propio Instituto.

5. Además de servir de base para ampliar la competencia técnica institucional y para consolidad modalidades operativas diversas, los PMN han constituído uno de los vehículos más importantes para complementar mediante la diversificación de las fuentes de financiamiento, los recursos básicos del IICA. La historia del IICA lo registra así desde la década de 1950. La actual tendencia a financiar los PMN con recursos extra-cuota no se aparta sustancialmente a lo sucedido en otras etapas de la vida de la institución.

./.

6. No obstante lo anterior, y la innegable gravitación de estos proyectos en el desarrollo del Instituto, durante los últimos quince años el IICA y los países han enfatizado muy especialmente la dimensión nacional de la acción. Producto de ello, durante diez años un porcentaje significativo de los recursos totales se destinó a la organización del trabajo a nivel de país y al establecimiento de oficinas nacionales. El esfuerzo no fue sólo financiero. Toda la maquinaria institucional fue reconvertida a este enfoque. Así, los sistemas de administración y contabilidad, de supervisión y seguimiento, de apoyo, de planificación y programación, etc. se reorganizaron -en términos de enfoque y recursos- para trabajar eon la unidad operativa a nivel nacional como unidad básica de operación. Todo ello condujo a que se produjese un ajuste importante, de carácter cualitativo, en la acción del IICA.

7. Los países miembros han apoyado sistemáticamente esta orientación, tanto en las fases de reorganización y ajuste iniciales, como en las fases más consolidadas. Ello lo ha otorgado personalidad operativa al IICA y explica en buena medida el respaldo continuo recibido por la institución.

8. En ningún momento la consolidación de esta modalidad de trabajo se ha visualizado como dirigida a eliminar la acción multinacional en general, o los PMN en particular. Más bien, el requerimiento implícito en la reconversión operativa es el de ajustar el papel y la función de los PMN a la nueva perspectiva de la acción del IICA; es decir, a partir de la proyección hemisférica y su concreción en acciones a nivel de país, es preciso definir qué "personalidad miltinacional" debe tener el IICA, y cual debe ser la función de l s acciones de ese carácter, en sí mismas y como apoyo al trabajo técnico organizado y racionalizado en cada uno de los estados miembros.

9. Otros documentos presentados a esta reunión se ocupan de mostrar algunos de los problemas que la programación, ejecución, administración y supervisión de los PMN plantean a un IICA que ha enfatizado desde hace ya más de una década acciones a nivel de país. El señalamiento de estos problemas es unánime. Hallar soluciones exige que se defina claramente qué espera el IICA de los PMN, cómo los relaciona con el trabajo a nivel de país y qué ajustes es necesario introducir -nuevamente- en la administración, programación y supervisión en el IICA de forma que la ejecución de PMN quede claramente enmarcada en las orientaciones programáticas y operativas centrales de la institución.

./.

10. Este documento se ocupa específicamente de aquellos problemas de los PMN derivados de la financiación extracuota que ellos reciben. Si bien se enfatizan aquellos relacionados con la programación, se recogen otros, estrechamente vinculados a ella, que corresponden a otras áreas.

11. A partir de la concentración de esfuerzos a nivel de país, la programación de los PMN (particular, pero no exclusivamente de aquellos financiados con recursos esternos) ha enfrentado dos problemas específicos principales:

a. No ha desarrollado instrumentos adecuados para identificar los PMN prioritarios para el IICA, y los países, de manera sistemática.

b. Carece de flexibilidad necesaria -a nivel de sus mecanismos y procedimientos formales- para programar los PMN tomando en cuenta la forma y momento en que éstos se generan, y para conseguir, para programarlos, la participación de todas las unidades operativas involucradas en la eventual ejecución de los mismos.

12. Antes de referirnos a cada uno de estos problemas, y sus posibles soluciones, se propone que -en la actual orientaciónde l trabajo del IICA- los PMN deben cumplir, al menos, las siguientes funciones principales:

a. Permitirle al Instituto el desarrollo de potencia técnica de alto nivel en campos específicos de su ámbito de competencia, sean ellos campos tradicionales de trabajo o campos nuevos.

b. Desarrollar, através de la investigación, capacidad innovadora en todo su ámbito de competencia, para alimentar los equipos técnicos a nivel de terreno y mejorar la calidad de su trabajo.

c. Facilitar la difusión de enfoques aplicados con éxito en un país a nivel de otros países miembros donde dichos enfoques sean relevantes;

d. Facilitar el reciclaje de los equipos técnicos del Instituto;

e. Sistematizar contactos y relaciones de carácter técnico con otras instituciones en campos específicos.

Históricamente éstas han sido funciones cumplidas en el IICA

./.

por distintas dependencias, cuya característica común ha sido la de mantener algún nivel de responsabilidad en la ejecución de acciones de carácter multinacional. Cualquiera sea la forma de organizar dichas funciones en el futuro, el asociarlas a dichas acciones mantiene ventajas innegables.

14. En relación con el primero de los problemas señalados -referido a la identificación de áreas prioritarias para el desarrollo de PMN es especialmente importante analizar el origen de dichos proyectos, la participación de las oficinas nacionales en el proceso, su relación con otros PMN ya en ejecución, y su ubicación dentro de las perspectivas de acción técnica del IICA en el mediano plazo.

15. Usualmente los proyectos del IICA se identifican y elaboran a iniciativa de las unidades operativas responsables de su eventual ejecución. En el caso de los proyectos a nivel de país, corresponde a los equipos técnicos de cada oficina la identificación y elaboración de los proyectos, que quedan incluídos en el Plan de Acción a Nivel de País, tanto en el caso de aquellos que reciben financiamiento de cuotas, como aquellos para los que se busca obtener financiamiento extra-presupestario. La identificación y elaboración de los PMN se produce en diferentes puntos del IICA, pudiénsose mencionar entre ellos:

a. Los Comités Institucionales (SDGADR)

b. Programas especiales

c. Proyectos o programas multinacionales en ejecución

d. Recomendaciones de la administaación superior JIA, comité Asesor de Directores, Director General)

e. Otras dependencias ubicadas en la Sede Central

16. Los PMN se identifican y elaboran para financiamiento regular extrapresupuestario y mixto. Para los dos últimos casos, ocasionalmente se agrega como punto de origen la Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa que, a partir de un análisis de las políticas de financiamiento y los recursos disponibles a nivel de los donantes potenciales, sugiere a las dependencias correspondientes el análisis del tema y somete a su consideración la elaboración de perfiles específicos para explorar los recursos disponibles.

17. El número y la diversidad de las propuestas de acción multinacional generadas en las unidades señaladas, indica la vigencia que esta modalidad tiene en el IICA. Los recursos que se han obtenido para financiarlos atestiguan interés de parte de los donantes y una cierta confianza en el IICA para llevarlos adelante.

./.

18. Es precisamente a partir de las iniciativas surgidas en el seno del IICA que se ha producido un cambio sustancial en el tipo de PMN cuyo financiamiento ha sido otorgado o se encuentra en gestión. Todos los PMN que comenzamos a ejecutar en el último período (aproximadamente dos años) han surgido como iniciativa del IICA, y en cada vez más PMN prevalecen nuestros criterios durante la negociación con donantes. La entera responsabilidad de su contenido y orientación, en consecuencia es totalmente nuestra. La mejora en los resultados de la negociación ha sido en buena medida producto de que hayamos ordenado los procedimientos para el trámite y negociación de acuerdos y convenios que regulan su operación.

19. Pese a lo anterior, y a que se notan algunos progresos en la programación global de los PMN, subsiste aún una cierta rigidez en los instrumentos y procedimientos generales de planificación que hacen difícil que el IICA decida, en un proceso ágil y ordenado, las áreas en que deben desarrollarse proyectos en el futuro y los PMN para los que debe explorarse disponibilidad de financiamiento externo. Aún reconociendo la generalidad de los criterios establecidos en el Plan General y en el PIMP, nuestro sistema de programación ha tenido dificultades para identificar preocupaciones y problemas comunes entre los países (y nuestras oficinas), para derivar de ellos algunas líneas de trabajo. Es de esperar, en este sentido, que la recientemente creada Dirección de Análisis de Políticas esté en condiciones de proporcionar en el futuro algunos lineamientos centrales alrededor de los cuales se puedan identificar y elaborar PMN de relevancia cierta para el IICA y los estados miembros.

20. Mientras ello no suceda, los PMN continuarán siendo generados por las unidades que lo han venido haciendo, con los mismos criterios empleados hasta ahora y, en consecuencia, siguiendo porcedimientos tan imperfectos como los que hoy se emplean.

21. Asimismo, es posible que la existencia de procedimientos y mecanismos ordenados y sistemáticos de identificación sea pre-condición real para mejorar globalmente la programación de los PMN aprobados, y particularmente aquellos que se financian con recursos extra-cuotas. De no poseerlos, el IICA corre el riesgo de recurrir a fuentes fuertemente condicionadas o de aceptar procedimientos que no coinciden exactamente con los propios. En estos casos, se planteará siempre la disyuntiva de aceptarlos, o postergar el ingreso de recursos adicionales hasta tanto se cumplan ciclos y exigencias normales de programación que en realidad, han sido diseñadas, teniendo en mente las operaciones a nivel de país.

./.

22. Establecer esta aproximación sistemática a la identificación de PMN no exige cambios importantes en la capacidad instalada que el IICA ya tiene en materia de programación, como -en principio- tampoco los requiere la flexibilización de procedimientos para programar su ejecución. Se trataría, más bien, de establecer -o ratificar- con claridad las responsabilidades y funciones de distintas dependencias que ya funcionan.

23. De particular importancia es el garantizar la existencia de formas más amplias y ágiles de consulta técnica con las oficinas nacionales. Es de todos conocida la existencia de problemas en la operación de PMN a nivel de país y no nos detendremos en ellos. No se ha hecho tanto hincapié, sin embargo, en su participación en algunas fases bien definidas de la programación global de estos proyectos (obviamente ya se han formulado procedimientos para la programación de sus acciones a nivel de país). Los dos niveles de programación no pueden divorciarse y es preciso que se clarifiquen los procedimientos para asegurar la estrecha interacción entre niveles. Esta es un área que no se ha desarrollado aún suficientemente.

24. Se ha dejado para el final uno de los temas centrales, de mayor gravitación para la identificación, elaboración y ejecución de PMN dentro del papel que para ellos se sugiere - a partir de políticas vigentes- en el punto 12. Se trata de los núcleos técnicos que, junto con instancias prospectivas como la Dirección de Análisis de Políticas deben compartir la responsabilidad de proyectar la dirección en que debe avanzar el IICA en el mediano y largo plazo. Estos núcleos técnicos se encuentran hoy fragmentados. Su significación y trabajo concertado son condición sine qua non para que el proceso de identificar y ejecutar los PMN garantice su relevancia e incremente su impacto, en los Estados Miembros y en el IICA.

25. No se puede dejar en manos de las dependencias cuya responsabilidad es la de obtener recursos, el juicio sobre la oportunidad o consistencia técnica de PMN. Tampoco se les puede pedir, sin embargo, que detengan el proceso de complementar los recursos básicos del IICA con otros recursos, hasta tanto se haya obtenido racionalidad técnica total, y hasta el momento en que se hayan diseñado procedimientos más apropiados de programación.

26. La existencia de un "plan maestro" para obtener recursos que aumenten el presupuesto total del IICA, y la calidad de sus acciones, no puede plantearse hasta tanto la institución como un todo, a partir

./.

de los mecanismos que para ello ya ha creado, defina los campos técnicos que desea abarcar -en general- y particularmente con los PMN. Mientras tanto, la forma más eficiente de abordar el financiamiento extracuota de los PMN es la que se usa en la actualidad, aún a riesgo de que ello genere problemas en la adecuación de mecanismos de programación, supervisión, administración, etc.

27. Obviamente, tampoco se trata de "cambiar" al IICA por esta vía indirecta. Es preciso encontrar un punto de equilibrio que permita simultáneamente continuar obteniendo recursos para las unidades que están generando cada vez más PMN (y que poseen cada vez menos recursos de cuotas para operación), a la vez que se revisan y ajustan los procedimientos que sistematicen la identificación, elaboración y negociación de PMN para garantizar unidad y coherencia globales en la acción del IICA.

28. En resumen se considera que los PMN han ocupado - y continuarán ocupando un lugar importante en las acciones totales del IICA. Se estima que dichos proyectos constituyen una de las vías importantes para la captación de recursos extracuota y eventualmente para fortalecer los recursos a nivel de oficina mediante aportes externos. Se sostiene también que han constituído, y continuarán siendo, fuente de renovación e innovación técnica dentro del IICA y para los Estados Miembros.

29. Se sostiene asimismo que es preciso ajustar el sistema de programación del IICA (sin que ello requiera cambios fundamentales en su organización) para asegurar una mejor identificación de PMN potenciales y un ordenamiento en la obtención de recursos extracuota para ejecutarlos. Igualmente, se estima imprescindible flexibilizar los procedimientos y mecanismos de programación para asegurar que además de cumplir las funciones a nivel de oficina nacional, para los que han sido diseñados -puedan también garantizar coherencia técnica a nivel de los PMN.

30. Finalmente, se sugiere que estos proyectos -hoy en ejecución- y otros núcleos técnicos del IICA deben consolidarse como condición necesaria para mejorar la calidad de las acciones futuras y para dotar de mayor consistencia a la cooperación técnica global del IICA.

31. Con el papel que se ha descrito, y programados teniendo en cuenta los criterios señalados, los PMN se consolidan como un componente fundamental en las acciones del IICA. Su institucionalización, en dicho sentido, queda garantizada a priori. La institucionalización, concebida como la continuación de las acciones del PMN una vez que ha concluído el financiamiento extra-cuota inicial, podrá visualizarse como enteramente de cuotas, en la medida que el IICA lo considere útil, o mixta. Un buen PMN, complementado con un número creciente de buenas acciones a nivel de país, en áreas de trabajo importantes, no tendría, en principio, dificultades mayores para continuar recibiendo apoyo de fuentes externas.

COMENTARIOS

TEMA 2.B. COMENTARIOS ACERCA DE LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES.

Alberto Franco

1. Las conclusiones del documento "La Programación de los Proyectos Multinacionales" (Elaboración del Plan de Acción a Nivel de Zona: Plan Maestro de Obtención de Recursos Externos y Nombramiento de Coordinadores), podría ser examinado a la luz de formulaciones más detalladas del concepto de función y naturaleza de los Proyectos Multinacionales.

2. En principio, el IICA podría utilizar los Proyectos Multinacionales como instrumento para:

   - Atender problemas no considerados en la planificación de largo plazo de la institución y que resulten en varios países como consecuencia, entre otros, de (a) la aparición de plagas y enfermedades (caso de la Roya o Broca del Café); (b) la ocurrencia de fenómenos naturales como ciclones, movimientos telúricos que cubren más de un país; (c) la emergencia de nuevas condiciones políticas o cambios en la estrategia de desarrollo (caso de un mayor énfasis en el rol del sector privado versus el papel del sector público).

   - Canalizar acciones de cooperación horizontal basado en la utilización de la experiencia, los recursos humanos y las instalaciones de instituciones nacionales de excelencia que puedan ponerse al servicio de otros países. Como ejemplos pueden indicarse, la cooperación entre países que podría valerse de la experiencia de instituciones mexicanas y peruanas en riego o la de organismos colombianos en crédito agrícola o la de instituciones públicas y privadas brasileñas en utilización de agroenergéticos.

   - Aprovechar recursos financieros externos disponibles, de acuerdo al interés conjunto de las Agencias o países que faciliten esos recursos y de las necesidades de grupos de países (caso de proyectos del BID con cobertura multinacional).

   - Fortalecer las acciones de integración regional en áreas no cubiertas o atendidas suficiente por los organismos de integración. Como ejemplo pueden darse la implementación y seguimiento de varios proyectos de integración regional en el sector agropecuario.

3. Dentro de esta conceptualización de las funciones y naturaleza de los proyectos multinacionales, no parece un requisito necesario la elaboración de planes a nivel de Zona del IICA, ya que ellos no coinciden necesariamente con la presencia de problemas no previstos en la planificación de largo plazo o con la posible cobertura de acciones de cooperación horizontal y de acciones de integración regional.

4. La formulación de un Plan Maestro de captación de recursos externos y el nombramiento de técnicos de renombre internacional para orientar los proyectos multinacionales, es una necesidad que debe ampliarse, con prioridad, a las líneas y programas del IICA y no sólo a los proyectos multinacionales. El crecimiento ulterior del IICA debe unir las prioridades hemisféricas y regionales con la búsqueda de recursos adicionales para atender esas prioridades, porque de esa manera el IICA sirve más a los países en lo que los países les es de mayor interés. Además, el nombramiento de personal de alta capacidad técnica y de renombre internacional, facilita la captación de recursos y el apoyo directo a los proyectos nacionales, como prueba la experiencia del IICA en años recientes.

5. Consideramos necesario, que los proyectos multinacionales sean elaborados dentro de normas similares a las que aplican a los proyectos nacionales. Esto implica, que el responsable del proyecto formule una propuesta prelimianr desagregada según las actividades por países que luego es sometida a los Directores Nacionales del IICA para su ajuste y revisión final.

TEMA 2.B: COMENTARIOS ACERCA DE LA "PROGRAMACION DE PROYECTOS MULTINACIONALES"

Grabado de los comentarios de
Ernani Ma. da Costa Fiori

No haremos una exposición más, sino algunos comentarios con vistas a polimizar el tema.

Haremos cuatro planteamientos generales del marco comprensivo para ubicar nuestros comentarios. Luego comentaremos específicamente algunos de los párrafos más relevantes del documento en aprecio.

Debo decir antes, tres cosas con el permiso de la Mesa Directiva:

1. Lamento que el documento presentado por Marambio y Fernando Suárez en el día de ayer no hubiera sido el primero de nuestra Reunión, secundado por el de MacDonald; seguido por el actual que vamos a comentar y terminando con el que debe presentar José Alberto Torres después.

2. Sin desconocer el valor de las otras brillantes ponencias, veo que recién ayer en la tarde entramos efectivamente en materia relacionada con proyectos multinacionales.

3. Es muy traicionero tejer comentarios sobre pedazos aislados de textos y unidades que componen un todo más armónico y que muchas veces nosotros no conocemos.

Comentarios al Documento

En primer lugar el documento que nos toca comentar es extremadamente lógico y coherente, pero a la vez temerario.

Lógico y coherente con lo que existe hoy en cuanto a programación organización en el IICA.

Es temerario porque sugiere figuras que aparentenente pueden ampliar la burocracia o las colecciones o texto y figuras programáticas en nuestras bibliotecas y nuestros manuales.

En cuanto a los cuatro planteamientos generales que deseamos colocar como marco de referencia, posiblemente para muchos no pase más allá de lo conocido, de todos modos no nos parece que estarían de más.

1. Planteamiento: La lógica programática es terrible y arrolladora, pues dentro de un principio simple de racionamiento lógico, se puede avanzar en la construcción de instrumentos hasta la saciedad; grandiosos y complejos instrumentos; muy coherentes y consistentes entre si pero quizás desfuncionales en el todo de una organización.

2. La "programatica" es un instrumento de apoyo dentro de una organización, y como tal, debe ser pensada a partir de bases conceptuales y operacionales de política organizacional y administrativa.

   Diría más, muchas veces deberíamos dejar un poco la "programática" para regresar a la organización, a sus bases orgánico-funcionales. De lo contrario puede existir el riesgo de llenarnos nuevamente de marcos y papeles que no cuentan con capacidad orgánico-administrativa para ser implementados, y que incluso pueden enriquecer los aspectos o componentes administrativos.

3. Planteamiento: Este lo consideramos muy importante. La agregación o constitución de unidades, componentes o figuras programáticas al lado de unidades administrativo-operativas, debe ser siempre cuidadosa; no tenemos dudas que este cuidado se viene teniendo dentro de la organización pero no queremos dejar de llamar a la reflexión. Muchas veces aquellas unidades o figuras pasan a funcionar como cajas ascéticas con pretención ordenadora pero que a la postre se constituyen en "hinchazos" administrativos y trabas burocráticas.

   Al respecto se reafirma lo que plantea el documento en su párrafo 15.

4. Es importante también tener presente los grados de centralización o de descentralización de la organización, o de otra manera también, de concentración y de desconcentración que se pretenda dar a la organización para poder construir los mecanismos programáticos.

   Ayer se habló bastante sobre este particular, pero no queremos dejar de llamar la atención al respecto. Muchas veces la constitución de figuras programáticas están intentando encubrir deficiencias orgánico-administrativas o constituir nuevas figuras aparentemente salvadoras de falencias anteriores o vigentes en otras esferas de la organización, no necesariamente programáticas; falencias que muchas veces a nivel de recursos humanos están en las Oficinas Nacionales, Regionales o quién sabe Centrales.

Pasemos ahora a analizar algunos de los principales párrafos del documento en discusión (la Programación de los Proyectos Multinacionales). Serán, como decíamos al principio, elementos para la reflexión en una tentativa de polemizar el buen documento presentado por Fernando y Marambio.

De todas maneras, y adelantándome a la reflexión, quiero decir que en todo momento y en todas nuestras preguntas estará siempre presente un componente para nosotros fundamental que es el hombre: los técnicos y los directivos de la organización; pensamos que en toda actividad sea ella multinacional o nacional, es condición básica la disponibilidad dentro de la organización del elemento humano con elevada capacidad; elemento humano que, como tal, reciba la confianza de sus superiores, de sus subalternos y muy particularmente de los países a que sirve.

El párrafo 8, si bien es bastante amplio, yo le incluiría la necesidad de que exista una gerencia regional con capacidad, liderazgo y conocimiento de la realidad multinacional de su región y que reciba la confianza de superiores y subalternos.

En el párrafo 11, considero que a pesar de poder ser aleatoreo, como bien dice el documento, la gran base de los multinacionales es según nuestro entender, lo que se expresa en la frase "la existencia de problemas cuya solución exige el esfuerzo concertado de varios países". Me parece que es una proposición simple pero preñada de verdad y que está ya en el PIMP. La aleatoriedad, de nuevo, debería ser superada por la capacidad humana a nivel de Oficinas Nacionales, de Direcciones Regionales y además, de la capacidad siempre existente a nivel de dirección general.

De lo anterior, no veo todavía una falla del sistema de planificación actual. Con el actual sistema quizá podremos captar las áreas comunes sin necesidad de construir nuevos mecanismos de planificación-programación. Son "quizás" ¡y no afirmaciones! no tengo la respuesta.

El párrafo 12, trata de la dependencia de los fondos externos; este punto preocupa por varias razones:

1. Por lo que ya oímos ayer en el seminario interno. Cuotas se debilita relativamente a extracuotas y la organización se puede acentar en una plantaforma financiera transitoria con fondos externos decrecientes. En este sentido el debilitamiento de cuotas es peligroso.

2. También en cuanto a la captación de fondos externos, concordamos que hay cierta pasividad del IICA para estos efectos (comentamos por lo menos como vemos desde lejos): al parecer el IICA no posee una estrategia agresiva de capacitación de recursos, y como tal, vemos coincidir con lo que manifiesta el documento. Debo decir que desde lejos nos recuerda siempre una experiencia que hemos vivido por lo menos una buena parte de los compañeros presentes con relación a un famoso "documento rojo" de perfiles de proyectos que estuvo dando una vuelta al mundo y que al parecer no ha podido captar recursos externos hasta la fecha. ¿Qué realmente ocurrió con ese documento? ¿Con ese esfuerzo?

3. Respecto a fondos externos también preocupa desde lejos, y es de nuevo quizás una sensación apenas, el hecho de una aparente constitución de dos IICA'S: un IICA-Cuotas y un IICA-Extracuotas y, desde lejos también, parece que orgánicamente "cuotas" se administra vía "Planificación" y que "extracuotas" se administra vía "Dirección Multizonales".

Párrafo 12, en lo que se refiere específicamente a la constitución de un Plan Maestro. Se sugiere en el documento un Plan Maestro para ayudar a la captación de recursos. Les confieso, me viene de nuevo a la mente el "libro rojo". De todas maneras pienso que es importante una especie de cartera de proyectos potenciales o áreas de proyectos potenciales, si bien la mobilidad o coyunturalidad de muchos de estos proyectos ahí contenidos podría hacer perder vigencia rápidamente a éste instrumento como lo es y está el Libro Rojo.

Creo que suplementando un posible Plan Maestro con la debida flexibilidad, es importante la capacidad de "lobby" del IICA a nivel de país y a nivel de organismos financieros y de nuevo la capacidad nuestra para elaborar y preparar proyectos con gran rapidez.

Párrafo 12, también comenta sobre un riesgo de someternos a los intereses de las entidades financieras. Esto nos parece muy claro. Lo único que cabría preguntar es lo siguiente:

1. ¿Quién tiene la razón en cuanto a intereses: nosotros, IICA, o los organismos financieros?

2. ¿No sería al final de cuentas los intereses de los gobiernos o países que serán siempre los árbitros de este posible diferendo, y a estos intereses sí, debemos someternos?

Párrafo 13, donde se dice que "falta, o es extremadamente débil, el mecanismo de supervisión y apoyo anclado a la averiguación sistemática de las cambiantes realidades del agro latinoamericano, encargado de

mantener actualizadas las Líneas y Programas, de vigilar y promover el mantenimiento del rumbo definido en cada uno de ellos, de orientar el curso de la acción". Coincide con todo el enfoque que venimos dando en cuanto a las falencias de los Multinacionales, y, asimismo, de los nacionales por carencia de apoyo y capacidad gerencial a los diferentes niveles de la organización.

Párrafos 14 y 20, plantean el establecimiento de los Coordinadores de Línea. Tengo dudas si será a la inexistencia de Coordinadores de Línea lo que debilita la buena configuración de los Multinacionales. De todos modos, de ser así, también en los proyectos nacionales estarían o son débiles.

Creo de nuevo, que es un problema de estructura de personal capacitado, quizás desde el nivel de las Líneas hasta la ejecución a nivel de campo.

La preocupación que nos asalta, y por esto en una primera mano vemos con cierta reticencia, es la posibilidad de elevada centralización y concentración de la organización en Costa Rica al constituirse Coordinadores de Líneas v quien sabe después, Coordinadores de Programas, etc.

Quizás, por algunas experiencias que hemos tenido en el pasado, sería ésto una buena solución, pero pensamos que ésto debe ser examinado en función de una mayor desconcentración de recursos humanos hacia el campo.

El párrafo 14 comenta sobre un cierto desinterés de Coordinadores Multinacionales, por entender o comprender los instrumentos programáticos vigentes dentro de la organización, para lo que son los proyectos tradicionales o nacionales. Me pregunto si no sería que los mecanismos de los otros organismos o proyectos multinacionales no son buenos también, o quien sabe mejores, más ágiles? Quizás estas formas o sistemas de programación, pueden ser aprovechadas por el IICA para diseñar sus proyectos y dinamizar su construcción de programas. Nosotros hemos visto recientemente misiones de USDA, del Banco Mundial, etc., utilizando una estrategia un poco diferente a la nuestra y al parecer con gran agilidad, con gran destreza.

Párrafo 15, ya decíamos al principio, nos parece absolutamente procedente y queremos reafirmarlo. Es importante no olvidarlo nunca. Pienso que este párrafo 15, junto con lo que ya aceptamos en cuanto al párrafo 11 en su frase ya antes citada, son las mejores declaraciones del documento.

Párrafo 16, el hecho de que muchos multinacionales juegan bajo el subterfugio de lo coyuntural, no me parece en el primer momento ser una falla.

Según creo, los multinacionales son responsables de muchos proyectos promocionales a nivel de país y como tal, jugarán obligatoriamente como coyunturales muchas veces, y quizás por más de un año.

Párrafo 18, de lo que dijimos al principio (en los cuatro pensamientos de marco), este párrafo es el que nos preocupa sobremanera. No tenemos respuesta ni solución, pero sí mucho recelo por la constitución de mas una figura programática: el PANZ (Planes de Acción a Nivel de Zona), que se suman a los PANP, PO, PPP, etc., y más una nueva otra figura que son los PAG (Plan de Acción Global). Nosotros en el campo, cuando nos vemos con estas unidades programáticas muy frecuentemente tendemos a rechazarlas y no las comprendemos completamente.

Preguntaríamos también, no sería ya la Convención, el Plan General, las Líneas de Acción, los intereses de los países, los PANP, suficientes para configurar áreas de acción. No será que estamos intentando repetir una versión quizás mejorada o más sofisticada, lo que en diez años fueron las Líneas, el Plan General, el Plan Indicativo, y de otras figuras programáticas ya existentes.

Nos preocupa, en el campo, la sobrecarga de figuras programáticas, principalmente para tan pocos recursos como los que disponemos.

Con relación al párrafo 19, ya comentamos sobre el Plan Maestro, otro instrumento de programación. Valen las mismas preocupaciones en el sentido de contarse con figuras e instrumentos livianos y de alta "rentabilidad".

En conclusión, sin rechazar los instrumentos programáticos, en general, llamamos a la reflexión para lo que pensamos es básico y que está también incluso en el documento de MacDonald, hoy día presentado.

Que haya orientación general y conceptos claros dentro de la organización.

Que existan buenos Directores, que sabiendo conjugar los recursos humanos disponibles y distribuirlos dentro de la organización, alcancen a precisar formas de absorber o captar y ejecutar recursos a través de proyectos multinacionales o nacionales, llámense como quieran llamarse.

Para todo ésto, es importante niveles directivos capacitados, atentos y presentes en la problemática del campo.

No quiero terminar sin decir, que en el campo sentimos también que la planificación en el IICA ya no aparece como una carga o una panacea. Ha sabido y viene sabiendo, ubicarse con sentido de realidad. Es importante para nosotros, que Planificación siga en ese proceso de desburocratización.

En este esfuerzo, pensamos que es importante la sabiduría del pasado y los éxitos y falencias del presente, en cuanto a programación y administración de los multinacionales y por ésto reitero lo que ya otros compañeros estuvieron planteando: a nivel de nuestra Zona Sur, tenemos del pasado, los multinacionales que en aquel tiempo se llamaban diferente: Los Programas Regionales de Investigación y Educación. En el presente tenemos un proyecto que ha conseguido prestigio, prestigiando al IICA y a los países de la Zona, que es el de Investigación IICA/BID/Cono Sur.

Sin pretender ser reaccionario, en cuanto a novedades o sugerencias para ampliar sistemas y procedimientos, no quiero dejar de reiterar la importancia de no dejar o abandonar lo que ya disponemos, en cuanto a sistemas y procedimientos y que no siempre estamos usando a cabalidad, o usando bien.

8.0

TEMA 2C

PROYECTOS MULTINACIONALES

José Alberto Torres
Director de Proyectos
Multizonales

TEMA 2C: PROYECTOS MULTINACIONALES

I. INTRODUCCION

1. En el documento referente al tema 2 presentado en esta misma reunión se hace un análisis general sobre los proyectos multinacionales, enfocando los distintos aspectos relacionados con las características de dichos proyectos en el IICA y los problemas que surgen en su programación y ejecución.

2. En este documento se trata de analizar en forma particular lo concerniente a la operación de estos proyectos, mirándolos en el contexto institucional y se hace un análisis punto por punto de la Orden Ejecutiva No. 164/79 de 9 de noviembre de 1979, a la luz de la experiencia de casi dos años de su vigencia. Se confronta su texto con los problemas surgidos en el desarrollo de los proyectos multinacionales y se hacen sugerencias para su mejoramiento. Se ha usado como referencia también el documento "Algunas consideraciones sobre proyectos multizonales" que fue presentado a la XXIV Reunión de Directores.

3. El objetivo de este trabajo es el de que con la contribución de los participantes en la XXV Reunión de Directores se pueda actualizar y mejorar la Orden Ejecutiva mencionada.

4. Como marco de referencia para el análisis que se realiza en este trabajo se toma como base los aspectos que se desarrollan en el capítulo II.

II. ASPECTOS FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

5. Los proyectos multinacionales han tenido marcada importancia en el IICA desde muy temprano de su desarrollo. Algunos de estos como el proyecto 39 de Cooperación Técnica de la OEA tuvo marcada influencia en la organización y fortalecimiento del IICA en la década de los 50. Otros han tenido marcada influencia en el liderazgo técnico del Instituto como el proyecto 206 de reforma agraria y algunos han canalizado recursos de cuotas hacia áreas consideradas prioritarias. En la actualidad se llevan a cabo varios proyectos multinacionales con distintos enfoques y estrategias de acción y fuentes de financiamiento.

6. La caracteristica multinacional de la acción del IICA quedó plasmada en el Plan General de 1970 al señalarse en ese documento que el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de

utilidad para varios de los países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual.

Igualmente lo puntualizó el Plan Indicativo a Mediano Plazo, al señalar que el énfasis que ha puesto el IICA en las acciones a nivel de país no ha eliminado la dimensión multinacional de su trabajo; que la misma debe ser ajustada al logro de los objetivos planteados en las políticas por líneas y programas y establece las condiciones que deben darse para plantear acciones multinacionales.

7. Un proyecto multinacional podría definirse como un conjunto de actividades específicas integradas por objetivos de diferentes niveles, cuantificados en metas y con una estrategia de operación definida, que responde a problemas comunes a varios países. A través de estos proyectos se buscaría fortalecer la personalidad técnica del IICA en áreas consideradas prioritarias y en las cuales el Instituto debe asegurarse una posición de liderazgo en el Continente, razón por la cual los proyectos multinacionales deben tener ingredientes innovadores, creativos y al mismo tiempo adaptarse a las situaciones concretas prevalentes en los países.

8. La Junta Directiva ha dado importancia a proyectos que por su naturaleza y objetivos tienen alcance y aplicación en varios países miembros y ha aprobado los programas de Salud Animal, Sanidad Vegetal, y más recientemente el Programa de la Familia, la Juventud y la Mujer Rural.

9. Los proyectos multinacionales en la forma más simple se dividen en: multizonales que son aquellos que se ejecutan en uno o más países de dos o más zonas y proyectos zonales (regionales), que son los que se llevan a cabo comprendiendo dos o más países dentro de una misma zona. En el documento referente al tema 2 de esta reunión, se agrega una dimensión más dividiendo los proyectos multinacionales (zonales y multizonales) en aquellos que solo tienen acción regional o hemisférica y los que además de esta característica tienen acción en los países.

10. Los proyectos multinacionales en su operación lucen más complejos que los que se llevan a cabo en un solo país por las interrelaciones que tienen a nivel de la Dirección General, de las oficinas nacionales y con las instituciones que finacian proyectos con recursos extracuotas.

11. Las fricciones que pueden surgir entre los distintos niveles en que opera un proyecto multinacional, provienen en la mayoría de los casos, de la falta de claridad en la definición de funciones de los distintos elementos que participan en los proyectos. Esta falta de claridad puede darse desde el momento de formular un proyecto o en los términos en que se negocian los mismos con organismos

finacieros. Otro factor que consideramos que contribuye a la existencia de conflictos y que se une a la anterior, es la falta de un sistema de divulgación de los proyectos y de capacitación de todos y cada uno de los elementos humanos de un proyecto en cuanto a los sistemas de programación, ejecución y supervisión que rigen en el IICA para este tipo de proyectos.

12. El IICA ha hecho un esfuerzo por encontrar solución a los problemas planteados en la operación de los proyectos multinacionales, estableciendo normas y regulaciones o tratando de adaptar aquellas emitidas para la operación de las oficinas nacionales a los proyectos multinacionales. Es así como se promulgó la Orden Ejecutiva 164/79, publicada el 9 de noviembre de 1979 y que no ha sido modificada hasta la fecha. Como esta Orden Ejecutiva está vigente y reune en un solo documento una serie de normas que regulan las operaciones de los proyectos multinacionales, se toma la misma como base para este trabajo.

III. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO ORDEN EJECUTIVA 164/79

13. En lo que se refiere a los proyectos multizonales la Orden Ejecutiva 164/79 establece en su punto 3 lo siguiente:

13.1 Punto 3 a: Las actividades que realicen los proyectos multizonales, tendrán ámbito multizonal, pero generalmente incluirán actividades nacionales. Las primeras son actividades que se programan para llevarlas a efecto con la participación conjunta de más de una zona o de un grupo de países. Las segundas son aquellas que se programan para ser ejecutadas en un solo país, por ser de interés principalmente nacional, pero concordante con los objetivos del proyecto multizonal.

13.2 Observaciones:

Este punto debiera mejorarse incorporándole una clara definición de que es un proyecto multizonal (puede usarse como base la definición incorporada en este documento e introducirle las mejoras que se crean pertinentes).

Debería aclararse la estructura que tiene un proyecto multizonal; ejemplo: un proyecto multizonal es uno solo que tiene dos componentes, uno a nivel central y otro a nivel de país, la magnitud y duración de cada uno de ellos varía conforme el proyecto de que se trate, pero siempre constituye un sistema integrado que busca fortalecer la personalidad técnica del IICA con beneficio para los países. Debería definirse en la mejor forma posible estos dos componentes de un proyecto multizonal.

13.3 Punto 3.b: Las actividades de los proyectos multizonales que se ejecutan en una Oficina Nacional, estarán a cargo de los técnicos del proyecto y se realizarán bajo la responsabilidad general del Director de la Oficina Nacional respectiva.

13.4 Observaciones:

Este punto es quizas el más importante en cuanto a las relaciones entre coordinadores de proyectos multizonales, directores de oficinas y especialistas de los proyectos. Por lo tanto se debería:

a. Definir claramente las funciones de cada uno de los elementos que participan en un proyecto de esta índole por ejemplo: el coordinador del proyecto es responsable técnica y administrativamente por el mismo en su conjunto, por lo tanto supervisa técnicamente los distintos componentes del mismo manteniendo la debida coherencia entre ellos y coordinando su acción con los Directores de oficinas nacionales. El director de oficina nacional es responsable técnica y administrativamente por el desarrollo del componente a nivel de país y supervisa el desarrollo del mismo, manteniéndose dentro de las directrices que rigen el proyecto multizonal y de acuerdo con el coordinador del proyecto. Los técnicos ubicados en un determinado país son responsables ante el Director del país y recibirán apoyo técnico del coordinador del proyecto y de los especialistaso consultores que actuan a nivel central. Es necesario definir el papel que juegan los Directores de Areas. Debería quedar claro que todos constituyen un equipo y que cada uno cumple un papel importante dentro del mismo marco del proyecto. Debería incluirse todas aquellas otras definiciones que se crean necesarias a objeto de que haya la mayor claridad posible, para ello podría tomarse en cuenta lo expuesto en el documento "Algunas consideraciones sobre proyectos mulzonales".

13.5 Punto 3.c: El coordinador del proyecto multizonal dedicará el 50% de su tiempo a actividades del proyecto que se realicen en el país donde tienen su sede y el resto del tiempo a actividades del mismo en otros países.

13.6 Observaciones:

Este artículo debiera revisarse a la luz de la experiencia ya que en la mayoría de los casos un coordinador de un proyecto multizonal no puede dedicarle el 50% de su tiempo a

la ejecución de actividades a nivel de país, sino que debería contar para ello con personal profesional al igual que en otros países donde se desarrolla el componente país del proyecto; este aspecto debe quedar bien claro para los directores de oficinas nacionales porque puede ser fuente de problemas o malos entendidos.

13.7 Punto d: Los técnicos pertenecientes a proyectos multizonales, cualquiera que sea su fuente de finaciamiento, dedicarán por lo menos el 50% de su tiempo a actividades del proyecto que se realicen en el país donde tienen su sede y el resto de su tiempo a actividades del mismo en otros países.

13.8 Observaciones:

Este punto pareciera no haber tenido mucho problema excepto en aquellos casos en que por alguna razón se ha querido ignorar.

13.9 Punto e: La porción del tiempo que los técnicos de un proyecto multizonal dediquen a actividades fuera de su sede estara sujeta a las disposiciones que sobre el particular dicte el coordinador del proyecto. En todo caso las actividades deberán programarse de mutuo acuerdo entre los directores de las respectivas oficinas nacionales, el Coordinador del proyecto y el Director de Coordinación Regional (hoy léase Director de Area). Además deberán contar con la aprobación del Director de Proyectos Multizonales.

13.10 Observaciones:

Este punto ha sido motivo de fricciones entre coordinadores de proyectos y directores de oficina en algunos proyectos, por la dificultad de programar con la suficiente anticipación el uso del tiempo de los técnicos de su país sede por las eventualidades que se presentan, sin embargo debiera buscársele una solución apropiada.

13.11 Los viajes que realicen los coordinadores de proyectos multizonales fuera de su país sede, deberán ser aprobados por el Director de Proyectos Multizonales.

13.12 Observaciones:

Este punto no ha tenido problemas. Sin embargo para actualizarlo habría que modificar el último párrafo en la forma siguinte: "deberán ser aprobados por el Director de Proyectos Multizonales o el funcionario que para tal efecto designen el Director General". Los punto 4a y 4b que se refieren a manejo de bienes y servicios se piensa que podrían quedar como estan en la Orden Ejecutiva.

14. En referencia a los proyectos zonales (regionales), la Orden Ejecutiva 164/79 tiene una serie de puntos que siguen la misma secuencia y prácticamente el mismo contenido que para los proyectos multizonales, y por lo tanto son válidas para ambos casos las observaciones hechas en este documento. Se entiende que habían sido tratados por aparte para evitar una mayor confusión de términos al incluir ambos casos en un mismo texto, sin embargo podría intentarse unirlos en una misma redacción.

15. Otros aspectos normativos no incluídos en la Orden Ejecutiva 164/79.

    15.1 Desde el punto de vista "operativo" se considera que es importante incluir una claúsula que establezca que los conceptos de la Orden Ejecutiva, deben tomarse en cuenta a la hora de preparar un proyecto o negociar un convenio.

    15.2 De igual modo es necesario incluir en la Orden Ejecutiva un punto que se refiera a la obligación de los coordinadores de proyectos multinacionales de dar a conocer los proyectos a todos los niveles del IICA tan pronto hayan sido aprobados y en particular a los directores de los países en donde se van a llevar a cabo actividades. De igual modo debe establecerse la obligación de coordinador del proyecto de explicar los alcances y detalles del proyecto al Director de Area y junto con éste visitar el país donde se vayan a realizar actividades y tratar en detalle los distintos aspectos relacionados con la operación de los mismos, dejando por escrito lo que en esta reunión se acuerde. Los detalles incluyen dependencia técnica y administrativa de los técnicos, sistema de información, supervisión, financiamiento, administración de fondos y equipo, programación de actividades (de mutuo acuerdo con la Dirección de Programación) etc.. Esto es de particular importancia para aquellos proyectos que por sus características o convenio que los rija tienen algunos aspectos relacionados con su operación, que difieren un tanto de las normas regulares establecidas en la Orden Ejecutiva y que por constituir excepciones deben ser aprobadas por el Director General. Por ejemplo Seguro Agrocrediticio.

    15.3 Debería incluirse en la misma Orden un punto que se refiera a los informes y comunicaciones.

    15.4 Los aspectos relacionados con la programación y uso de los recursos para costo de supervisión técnica y apoyo institucional deberían también incluirse en esta Orden Ejecutiva.

16. Sugerencias adicionales:

Aparte de las observaciones y sugerencias hechas a lo largo del análisis de la Orden Ejecutiva 164/79, se considera necesario que

se establezcan las medidas pertinentes para garantizar un sistema de capacitación para todo el personal que ingrese a trabajar en proyectos multinacionales, para lo cual se sugiere que se dedique un % a los recursos de "overhead" para este trabajo que se considera imprescindible, si se quieren evitar problemas innecesarios en la ejecución de los proyectos multizonales.

COMENTARIOS

TEMA 2.C: COMENTARIOS ACERCA DE LA OPERACION DE PROYECTOS MULTINACIONALES. (FUNCIONES DE LOS COORDINADORES. RELACION COORDINADORES-DIRECTORES DE OFICINA. EL PAPEL DE LOS DIRECTORES DE AREA. ASPECTOS DE PERSONAL, CONTABLES Y ADMINISTRATIVOS).

Augusto Donoso

El documento 2.C, Proyectos Multinacionales, pretende recoger las contribuciones de los participantes de la XXV Reunión de Directores con el fin de actualizar la Orden Ejecutiva N°164/79 que norma el funcioramiento de los Proyectos Multinacionales.

El autor, después de una breve síntesis histórica de las principales acciones multinacionales que ha desarrollado el IICA bajo la estrategia multinacional, centra sus esfuerzos en una conceptualización de los proyectos de este tipo y en un comentario detallado de la Orden Ejecutiva 164/79 que los norma.

El objetivo que pretende el documento y la forma en que trata el tema limitan cualquier comentario que sobre él se pretenda.

Sin embargo vale la pena resaltar la definición que se propone para los proyectos multinacionales en el Capítulo II; atender especialmente las observaciones sobre la Orden Ejecutiva, que e centra en el punto III de la misma, de acuerdo a la experiencia del autor y: a los vacíos sobre los que llaman la atención en el número 15 de su documento.

La metodología bajo la que se desarrolla el trabajo hace prever que el grupo N°4 encontrará dificultades, en sus aportes a los objetivos de la XXV Reunión de Directores, pero también permite al comentarista una mayor libertad, justificada en un esfuerzo por contribuir.

Esta contribución no es ólo personal, aunque asumo toda la responsabilidad, sino fruto de reuniones de siete funcionarios de la Oficina en Ecuador, dos de ellos de proyectos multinacionales a los que se distribuyó la agenda de esta reunión y se les pidó sugerencias.

Fruto de ello, estos comentarios:

Tipificar los objetivos bajo un concepto común que les de un carácter uniforme.

Generar objetivos que califiquen programas multinacionales que en un primer nivel se generalicen a nivel de América Latina y el Caribe, bajo

el cual, en un segundo nivel, se puedan definir metas para proyectos específicos para los países.

Los objetivos de los proyectos multizonales deben coincidir con los del IICA y esa coincidencia debe mostrarse en el nivel de programa.

Para la planificación de los proyectos multizonales deben seguirse los métodos regulares del IICA, lo mismo que para su seguimiento, control y evaluación. Los proyectos multinacionales son una estrategia diferente, que puede mejorar la imagen del Instituto a nivel hemisférico, pero que debe mantener la de los proyectos como se venían haciendo.

La Oficina del IICA en Ecuador cree fundamental que "los Proyectos Multizonales" se planifiquen siguiendo los lineamientos de un Programa Multizonal, generado con anterioridad, que le de el marco hemisférico. Ello permitirá una adecuación real de los objetivos país a los Programas Multizonales, cuando sea posible.

En el proceso de planificación deben participar diversos niveles del IICA. No sólo de la Dirección General, sino también, en lo zonal debe existir un conocimiento y participación por parte de las Oficinas y de los países "beneficiados".

La duración del programa multizonal debe definirse con claridad desde el inicio de la acción y, programarse con realidad, especialmente en aquellos que se adelantan con recursos externos. Con el fin de no gravar los recursos de cuotas en un momento dado y definir períodos de trabajos estables para los funcionarios que los adelanten.

Si se genera un documento de programa se minimizan los roces de Dirección ya que el coordinador responsable del programa debe velar por él, permitiendo que la Oficina opere el proyecto dentro del marco del programa.

De acuerdo con lo anterior, la responsabilidad técnica y administrativa puede estar en la Oficina de País, la que, por nombramiento del Director, tiene la responsabilidad política la que no puede adelantarse, racionalmente sin las dos anteriores.

Parece recomendable, que el coordinador de Proyectos Multizonales, desarrolle su acción desde un país en el que se adelanten acciones. Esto permitirá una visión más cercana a la realidad y mejor uso del apoyo de los "equipos de excelencia".

El Director de Area, debe tener en ella el manejo del Programa Multizonal, como apoyo a la acción hemisférica del coordinador.

La implementación de un proyecto de un programa multinacional o la asignación de un técnico a un país debe hacerse después de un estudio que vea las conveniencias y necesidades del país y el Plan de Acción de la Oficina para aprovechar al máximo los recursos con el fin de mejorar la coordinación, cualquiera, que sea el origen de los fondos. Los proyectos multizonales deben depender de la Oficina del País en que se desarrollan las acciones, lo que se hace extensivo a las actividades de los proyectos zonales.

También influirá en una mejor coordinación el que los participantes en los proyectos multinacionales tengan un período de capacitación e integración a lo que es el IICA y sus procedimientos. Con ello se mejorará el lenguaje común.

Las acciones a nivel de país deben pasar del nivel solamente conceptual o de capacitación técnica. Es fácil, en un principio, mostrar acción a través de los proyectos de Fondos Regulares que adelanta el país.

Los canales de comunicación entre el funcionario de Proyecto Multinacional y los Coordinadores debe pasar siempre por el Director de la Oficina, y la del Director y funcionario por el Coordinador y Director de Area. Se debe evitar el diálogo directo, con objetivos oficiales, porque plantean dicotomías en el desarrollo de las acciones.

Finalmente y con carácter general, los proyectos multinacionales tienen una tendencia a ser de naturaleza promocional, lo que puede ser lógico, sin embargo, una Oficina de país debe dar producto.

El IICA ya tiene una buena experiencia en proyectos multinacionales, la que no ha sistematizado lo suficiente. Pensamos que los supuestos que plantea la Oficina de Ecuador, como comentario al tema 2C y otros que se presenten a la reunión podrían generar hipótesis que justifiquen una investigación más profunda.

Los proyectos multinacionales parecen una estrategia útil para elevar el nivel técnico de las acciones del IICA, frente al progreso técnico de los países al que el IICA ha contribuido en una medida importante.

TEMA 2.C: COMENTARIOS ACERCA DE LA OPERACION DE PROYECTOS MULTINACIONALES.

Mariano Segura

De conformidad con el Programa, el tópico consignado debe abarcar "La Operación de Proyectos Multinacionales-Funciones de los Coordinadores; Relación Coordinadores Directores de Oficina; el papel de los Directores de Area; aspectos de personal, Contables y Administrativos".

Visto globalmente y tal como está formulado el tópico responde a una necesidad sentida para todos aquellos directamente vinculados a los Proyectos Multinacionales y en su conjunto a todo funcionario del IICA, por las implicaciones que conllevan los Proyectos Multinacionales en el quehacer propio de la Institución como un todo.

Los autores han considerado enfocar el asunto de la "Operación de Proyectos Multinacionales" vía un análisis de los alcances de la Orden Ejecutiva Nº 164/79 del 9 de noviembre de 1979, habida cuenta que ya ha sido tratado previamente en la XXIV Reunión del Consejo de Directores, oportunidad en que el autor principal José Alberto Torres, presentó el documento titulado "Algunas Consideraciones sobre Proyectos Multizonales", que como epílogo generó siete recomendaciones del grupo pertinente de trabajo, por tanto, el tratamiento del documento que nos ocupa es un seguimiento de las recomendaciones aludidas.

En esencia, el trabajo presente es un comentario sobre el comentario hecho a la Orden Ejecutiva Nº 164/79 mencionada, que como en todos los casos de normas y procedimientos legales presenta diversas facetas. La primera de las cuales es aquella que involucra la intención del legislador; la segunda la interpretación que hace de la norma el ejecutor y tercera la interpretación que hace el juzgador o evaluador. Estas tres fases son generalmente divergentes y a veces contrapuestos, rara vez coincidentes.

Planteado así, no es sorprendente que la Orden Ejecutiva 164/79, sea controvertible, particularmente en un medio donde la sola palabra "Multinacional" genera en ocasiones sentimientos encontrados, dependiendo de que lado sopla el viento, pero que a la postre crea subconjuntos de criterios que podríamos categorizarlos en "pros", "antis" y "neutros".

El análisis de la Orden Ejecutiva, se hace como indican los autores "a la luz de la experiencia de casi dos años de su vigencia" donde "se confronta su texto con los problemas surgidos en el desarrollo de los Proyectos Multinacionales y se hacen sugerencias para su mejoramiento".

En el documento no se explicitan "los problemas per se surgidos", si no que sólo se menciona de una manera muy genérica lo cual limita el análisis requerido. Hubiera sido muy útil a mi juicio, incluir en el texto, si no todos, por lo menos las situaciones casuísticas más frecuentes, para proporcionar más elementos de juicio y dotarle de mayor objetividad al asunto: hechos que se esperan se implementen en el seno de los grupos de trabajo.

Por otro lado, si bien es cierto que el Programa incluye "Aspectos Contables y Administrativos" el documento revisado no toca dichos tópicos, que por cierto son importantes, porque quizás son materias que han generado más problemas o deficiencias en la conducción de un Proyecto Multinacional. Aquí nuevamente se espera que se trate in extenso en el grupo de trabajo respectivo.

Concerniente a los "aspectos fundamentales relacionados con los Proyectos Multinacionales" el documento consigna ocho aspectos para los que no desarrollamos sendos comentarios, en razón de haberse tratado ya en documentos y comentarios previos de esta "25ª Reunión", por tanto me referiré sólo a aquellos que a juicio del suscrito constituyen una contribución al esclarecimiento operativo de los Proyectos Multinacionales.

Así por ejemplo es una buena definición operativa del Proyecto Multinacional el punto 7, página 8.2, que dice que es "un conjunto de actividades específicas integradas por objetivos de diferentes niveles, cuantificadas en metas y con una estrategia de operación definida, que responde a problemas comunes a varios países: a través de estos proyectos se buscaría fortalecer la personalidad técnica del IICA en áreas consideradas prioritarias y en las cuales el Instituto debe asegurarse una posición de liderazgo en el Continente, razón por la cual los Proyectos Multinacionales deben tener ingredientes innovadores, creativos y al mismo tiempo adaptarse a las situaciones concretas prevalentes en los países".

La definición sugerida sobre los Multinacionales podría darle mayor claridad al "punto 3 " de la Orden Ejecutiva 164/79, por tanto una sustitución de texto sugerido por el ponente es adecuado a no ser que se genere una definición mejor en el grupo de trabajo.

En el punto 9, la diferenciación de los Proyectos Multinacionales en Multizonales y Zonales en su forma más simple es adecuada y funcional y dice "Multizonales son aquellos que se ejecutan en uno o más países de dos o más zonas y proyectos zonales-regionales- son aquellos que se llevan a cabo comprendiendo dos o más países dentro de una misma zona".

Las observaciones del "punto 3.b" son pertinentes, sólo quedaría un engranaje que sincronizar y es lo referente al rol que juegan los Directores de Area. En el caso del Proyecto Multizonal deberían ser partícipes

no necesariamente como un nivel jerárquico como en el caso de Proyectos Nacionales, sino como un componente del equipo operativo. En cambio en los Proyectos Zonales, su rol jerárquico en el contexto técnico, en funcional, en ausencia de un "Coordinador de Proyecto". La participación dinámica del Director de Area puede ser sumamente importante para la operación armónica de dichos proyectos.

Como complemento a estos conceptos,me gustaría incorporar unos comentarios del Jefe de PROMECAFE quien dice que aliviarían algunos problemas "la confianza y fe en la capacidad de los técnicos del IICA entre sí. Los de los Proyectos deben confiar en el conocimiento que los Directores tienen de los Organismos Nacionales, de sus técnicos y de las políticas del país. Por su parte, los Directores Nacionales deben confiar en la capacidad de los especialistas del Proyecto Multinacional". En el caso de los proyectos que maneja el suscrito,la hipótesis del Jefe de PROMECAFE ha sido siempre una tesis, que ojalá se hiciera extensivo a todos y cada uno de los Proyectos Multinacionales del IICA.

Referente al "punto 3.c" en que el Coordinador del Proyecto dedique el 50% de su tiempo a las actividades en el país sede; los autores sugieren una revisión "a la luz de la experiencia", al cual yo agregaría que el porcentaje específico, debiera consignarse para cada caso particular del Proyecto y los técnicos involucrados. "En la Orden Ejecutiva sólo debería enunciarse que el porcentaje de tiempo será materia de cada Proyecto. De lo contrario resultaría siendo una norma muy difícil sino imposible de cumplir, por una serie de consideraciones, entre las cuales está lo referente al "punto 3.e" que está íntimamente ligado, al aspecto de distribución de tiempo de los técnicos de Proyectos Multinacionales.

Las sugerencias del punto 15, página 8.6 son importantes a ser consignados en la Orden Ejecutiva, porque se refieren a negociación de convenios, comunicaciones e informes. Lo referente a programación de Multinacionales debiera tratarse conjuntamente con la participación del personal del Proyecto mismo, Directores de países involucrados y personal de programación; en una forma análoga a lo que se hacía en reuniones de programación regionales, situación que crearía desde ya consenso de los hechos; por tanto superaría los problemas potenciales desde la partida.

9.0

GRUPOS DE TRABAJO

INTEGRACION DE GRUPOS DE TRABAJO Y ASIGNACION DE TEMA PARA DEBATE

1. Los criterios tomados en cuenta para la integración de los grupos de trabajo fueron:

   a. Una adecuada distribución de los Directores Nacionales.

   b. Los autores de los temas integran el grupo en que se debate el tema que presentan.

   c. Los comentaristas integran el grupo en que se debate el tema que comentan.

   d. Organizar los grupos con un Coordinador y dos Relatores.

2. La designación de Coordinadores de Grupo y Relatores, se ha hecho antes de iniciar la reunión, con el objeto de que conozcan de antemano los temas que discutirá el grupo al que pertenecen. De esta manera podrán llevar al seno del grupo los principales aspectos que se enfatizan en la presentación de los temas y los comentarios, así como las opiniones relevantes expresadas en la discusión en plenario. Estas orientaciones deberán registrarse por escrito (un resumen), ya que se incluirán en la memoria de la reunión.

3. El producto que se espera de los grupos de trabajo no es solamente un listado de recomendaciones, sino, además una serie de consideraciones que partiendo de los marcos conceptuales y orientaciones técnicas, deriven en pautas normativas y enfoques operacionales. Todo ello deberá quedar registrado en el informe de relatoría.

4. Se han organizado cuatro grupos de trabajo y se ha asignado tres temas a cada grupo.

GRUPO Nº 1

TEMA 1: Proyecciones programáticas para la acción del IICA en la década del 80. (La Agricultura y el Desarrollo Rural. Temas prioritarios para la acción del IICA).

TEMA 1.A: Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina. (La problemática de la generación y transferencia de tecnología. La estrategia de acción del IICA y el papel de los Proyectos Multinacionales dentro de la misma).

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

COORDINADOR DE GRUPO: Malcolm H. MacDonald

RELATORES: Enrique Vigués
Javier Esparza

PARTICIPANTES: José Emilio G. Araujo
Francisco Barea Sandino
Mario Barreto França
Irineu Cabral
Rodolfo Chena
Ernesto S. Liboreiro
Lyndon McLaren
Gilberto Páez
Martín Piñeiro
Armando Reyes
Eduardo Salvadó
Don L. Shurtleff

GRUPO Nº 2

TEMA 1: Proyecciones programáticas para la acción del IICA en la década del 80. (La Agricultura y el Desarrollo Rural. Temas prioritarios para la acción del IICA).

TEMA 1.B: Planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. (La problemática. Enfoque para América Latina y el Caribe. La estrategia de acción del IICA y el papel de los Proyectos Multinacionales dentro de la misma).

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

COORDINADOR DEL GRUPO: Guillermo Guerra

RELATORES: Hugo Cohan
Héctor Alburquerque

PARTICIPANTES: Héctor Barreyro
Hernán Chaverra
Alfonso Chirinos
Federico Dao
Lizardo de las Casas
Warren Forsythe
Aurelio Hernández
Carlos Molestina
Emilio Montero
Héctor Morales
Francisco Morillo
Eduardo Trigo

GRUPO Nº 3

TEMA 2: Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos generales. Análisis e interpretación de las experiencias pasadas.

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

TEMA 2.B: Programación y financiamiento de Proyectos Multinacionales. Internalización de las actividades en programas regulares (normas para la formulación de Contratos y Convenios según fuente de financiamiento con Proyectos Nacionales. Variaciones según objetivos y fuente de financiamiento).

COORDINADOR DE GRUPO: Enrique Blair

RELATORES: Miguel Paulette
Ernani Ma. da Costa Fiori

PARTICIPANTES: Pedro Acha
Percy Aitken-Soux
Miguel Angel Araujo
Finn Damtoft
Alberto Franco
Hugo Fernández
Edmungo Gastal
Heraclio A. Lombardo
Francis J. Mulhern
Antonio Saravia
Raúl Soikes
Fernando Suárez de Castro
Quentin West

GRUPO Nº 4

TEMA 2: Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos Generales. Análisis e interpretación de las experiencias pasadas.

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

TEMA 2.C: La operación de los Proyectos Multinacionales. (Funciones de los Coordinadores. Relación Coordinadores-Directores de Oficina. El papel de los Directores de Area. Aspectos de personal, contables y administrativos).

COORDINADOR DE GRUPO: José Alberto Torres

RELATORES: Juan Luis Marambio
Augusto Donoso

PARTICIPANTES: Rodolfo Martínez Ferraté
Luis A. Montoya
Efraím Morales
Héctor Murcia
Mario Páes de Barros
Reginald Pierre
Humberto Rosado
Mariano Segura
Jorge Soria
Francisco Sylvester
Guillermo Villanueva

10.0

SEMINARIO DE LA DIRECCION GENERAL

PERSPECTIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO RURAL Y LA ACCION DEL IICA

Juan A. Aguirre
Carlos F. Pomareda

División de Elaboración de Proyectos
División de Seguro Agrícola y Crédito

PERSPECTIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO RURAL Y LA ACCION DEL IICA

Juan A. Aguirre
Carlos F. Pomareda

Cuando hace algo más de un año nos atrevimos a predecir un futuro gris para las condiciones del financiamiento del sector rural, no estábamos errados, ni habíamos exagerado las cosas. Tan solo hace una semana, en la 36ava Asamblea Anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional se ha aceptado a regañadientes y se ha anunciado sin rodeos que las condiciones de financiamiento del desarrollo se endurecerán de inmediato.

Este cambio de perspectivas tiene implicaciones serias para el desarrollo rural. Si ese es el caso, entonces deberán también tener implicaciones serias para la acción del IICA.

Para comenzar es preciso reconocer el cambio estructural ocurrido en la distribución de la población latinoamericana. En 1950 el 60 por ciento de la población vivía en áreas rurales; en 1980 solo el 32 por ciento y como es de esperarse que la tendencia continua en 1990 lo haría solo el 22 por ciento. La situación es clara, la presión política y las necesidades alimentarias existen ahora en las ciudades y entonces aunque el sector rural ha perdido su población ha ganado en importancia.

Latinoamerica ha crecido económicamente a un ritmo más acelerado que otros continentes pero la distribución del ingreso se ha deterioriado y aunque sea duro aceptarlo, el porcentaje de la población que no puede satisfacer las necesidades básicas ha crecido. Su incapacidad de satisfacer las necesidades básicas surge más de sus insuficientes ingresos que de la insuficiente oferta de productos básicos.

Dentro del crecimiento económico global, es notoria la decreciente participación del sector rural. Aunque este último ha sido usado como plataforma política, los hechos demuestran que con los magros recursos financieros asignados y lo torpe de las políticas de desarrollo rural, no había por qué esperar más.

El reconocido crecimiento económico de América Latina ha sido posible gracias al endeudamiento sin precedentes de la gran mayoría de los países. Ahora nos toca pagar esa deuda bajo condiciones que muchos no imaginan: En promedio, por cada dólar generado por exportaciones se usa la mayor parte para amortizar la deuda, para pagar las importaciones de petróleo y para suplir los productos deficitarios básicos dejando un margen mínimo para el ahorro y la inversión doméstica.

./.

El endeudamiento externo es colosal. Más aún en forma creciente el origen de los fondos es privado, con los consecuentes costos más elevados. En 1961-65 el flujo externo neto privado ($ Mi 627.33) representaba el 40 por ciento de los recursos externos; en 1978 ($Mi 20.205.10) representó el 93 por ciento. Es claro pues que ante la insuficiente participación de la banca internacional de fomento gran parte de los sectores económicos han tenido que verse obligados a pagar tasas de intereses que se acercan al costo real del capital.

El sector rural ha tenido hasta hace poco la menor participación de los fondos externos privados y se ha defendido en gran parte con los fondos de las instituciones financieras internacionales. Esto ha sido una condición dictada por las prácticas operativas de los bancos nacionales de desarrollo agropecuario, quienes por razones políticas han tenido que mantener tasas de interés bajos para el sector rural.

Es obvio que ante el nuevo panorama financiero ya no habrán recursos blandos para el desarrollo rural y por consiguiente la rentabilidad de la agricultura podría disminuir. Si ello es así, y si los gobiernos no pueden evitarlo, entonces más y más pequeños agricultores, los menos productivos y los marginados emigrarán a las ciudades.

Qué haremos entonces en el sector rural? A quién otorgaremos nuestra asistencia técnica? Qué tipo de asistencia técnica debemos proveer? Qué tipo de proyectos serán los que deban implementarse? En qué base se ranguearán los proyectos y cómo se afectarán los criterios de evaluación?

Las preguntas son ingenuas pero de hecho son relevantes. Si el IICA desea prestar un apoyo más decisivo para el desarrollo rural, más a tono con la realidad y menos con las ilusiones de un pasado romántico, quizás debamos pensar nuestra estrategia a la luz de lo que los países van a necesitar.

El IICA ha dependido en su crecimiento de los fondos externos, que han provenido en gran parte de los préstamos blandos que el continente ha recibido, si por otra parte el continente tiene en perspectiva una reducción de éstos y unas condiciones menos concesionales, es lógico pensar que no existirán las disponibilidades de la década de los setenta.

Qué pasaría si los países se ven expuestos a:

1. menores créditos concesionales
2. graduación de las ventanillas internacionales de los países catalogados de ingreso medio
3. restricciones serias en relación con la calidad y precisión de las solicitudes
4. procedimientos de seguimiento y control de préstamos más rígidos
5. un papel mayor de la banca privada
6. concentración de los préstamos concesionales y de la acción de los bancos multilaterales en los grupos de países más pobres

y cómo afectaría la acción del IICA en la próxima década; obviamente los dos o tres párrafos que siguen no comprometen a nadie solo son nuestras impresiones.

Los efectos sobre la política institucional del IICA creemos que serán inmediatos y podrían ubicarse dentro de las siguientes áreas.

Primeramente, pareciera evidente que la competencia por recursos será mayor y provendrá de organismos como el nuestro, de la empresa privada y de gobiernos miembros y observadores del IICA.

Si el supuesto anterior es cierto y creemos que lo es,el resultado estaría a nuestro favor en la medida que podamos entregar un producto de calidad técnica superior.

Segundo, pareciera evidente que con una participación más agresiva y mayor de la banca privada tendremos que desarrollar estrategias de acción para acceder a ese mercado de recursos omo ejecutores de los proyectos que en su componente de asistencia técnica dicho sector financie.

Tercero, si vamos a competir en un mercado de recursos escasos con criterios cada vez más "comerciales" tendremos que desarrollar la capacidad de preparar solicitudes de préstamos, claras,precisas y concretas de primerísima calidad pero sobre todo, tendremos que operar en relación estrecha con la fuente financiera con los posibles conflictos filosóficos que esto podría implicar.

Cuarto, los fondos que recibieremos serán sometidos cada vez mas a auditorajes mas precisos y sistemas de control más estrictos ya que al exigírsele a los países cumplimiento, ellos nos exigirán a nosotros la parte que nos corresponde.

Lo anterior representará en nuestra opinión la necesidad de una operación y administración de tales fondos expedita, precisa y bajo criterios profundamente profesionales en los campos administrativos, contables y financieros.

Quinto, el IICA tendrá que desarrollar en nuestra opinión algo que podría ser más difícil, políticas y estrategias por áreas o zonas que podrían ser bien diferentes en función de las condiciones de cada zona.

Lo anterior no contradice la existencia de un plan general pero podría indicar, planes de mediano de tipo zonal con características y énfasis diferentes.

Sexto, todos los puntos anteriores repercutirán indefectiblemente sobre la asistencia técnia que tendremos que brindar, en cuanto a su definición, calidad y administración.

Los puntos anteriores en nuestra opinión requerirán que el IICA se vea obligado a repensar con cierta profundidad sus planteamientos estratégicos en relación con la captación de recursos externos y de la asistencia técnica que hoy financia con estos fondos.

Desde luego que lo sugerido en los párrafos anteriores podría ser el elemento que decida al IICA salir del área de los recursos externos totalmente y descansar solo en el crecimiento de las cuotas.

De todas maneras estamos convencidos que vale la pena, pensar sobre si realmente, podemos continuar esperando un crecimiento de los recursos externos del ritmo pasado y manejando esta área como una fuente ilimitada de recursos.

Octubre 1981

11.0

RECOMENDACIONES DE LOS GRUPOS SOBRE CADA TEMA

GRUPO No. 1

TEMA 1: Proyecciones Programáticas para la Acción del IICA en la Década del 80. (La Agricultura y el Desarrollo Rural. Temas Prioritarios para la Acción del IICA).

TEMA 1.A: Ciencia y Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina. (La Problemática de la Generación y Transferencia de Tecnología. La Estrategia de la Acción del IICA y el Papel de los Proyectos Multinacionales dentro de la Misma).

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su Justificación. Uso Futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

COORDINADOR DEL GRUPO: Malcolm H. MacDonald

RELATORES DEL GRUPO:
Javier Esparza
Ernesto Liboreiro
Enrique Vigués

PARTICIPANTES:
Francisco Barea
Mario Barreto França
Irineu Cabral
Rodolfo Chena
Martín Piñeiro
Armando Reyes
Eduardo Salvadó
Don Shurtleff

ANTECEDENTES

El Coordinador del Grupo, conjuntamente con los dos relatores originalmente designados para el análisis (Esparza y Vigués), formularon dos puntos, como sugerencias para analizar el Tema. Los dos puntos sugeridos fueron:

1. Cuál sería el objetivo y el contenido de la cooperación técnica internacional de cara al futuro?

2. Estrategias de acción del IICA en el futuro

   2.1 Conveniencia de que el IICA tenga excelencia en algunos campos o temas.

   - ¿En qué campos o temas?

   - ¿Cómo conseguir esta conveniencia?

   2.2 Qué implicaría diversificar el enfoque de la acción del IICA por tipo de países.

El Grupo decidió acoger los dos puntos citados como guía para el análisis y elaboró las recomendaciones que siguen. Corresponde aclarar, que el Grupo dedicó su tiempo solamente al Tema 1 citado en el encabezamiento.

RECOMENDACIONES

1. La función de análisis de políticas y elaboración de marcos conceptuales, ha demostrado su utilidad a través del tiempo y se recomienda su continuación.

2. Como indican los documentos que se han presentado a nuestra consideración, es necesario contemplar la diferenciación existente entre los países de la región. Difícilmente podemos entregar los mismos productos a través de la cooperación técnica internacional a países con marcadas diferencias en lo económico, social, cultural, político e ideológico. Se recomienda reconocer esta heterogeneidad y pluralidad existente dentro de la región, cuando se realiza la identificación y formulación de la planificación de las acciones.

3. En materia de ayudar a los gobiernos o que el organismo internacional ejecute acciones directamente, se reconoció que el primer camino ha sido el usual pero que el IICA puede ejecutar acciones directas a nivel de campo, conjuntamente con organismos del país, siempre y cuando esta acción sirva para el fortalecimiento institucional.

4. Con respecto al dilema sobre la conveniencia, por parte del IICA, de ejecutar su labor de cooperación técnica internacional, desde una perspectiva global de la Oficina Nacional del IICA, o a nivel de proyectos no vinculados entre sí, muy delimitados temática, geográfica y/o institucionalmente, se recomienda que el IICA debe desarrollar una capacidad para la elaboración de proyectos contemplando una perspectiva global.

5. Con respecto a la opción de trabajar, por parte del IICA a nivel de país o a nivel hemisférico, se recomienda la conveniencia de mantener ambos tipos de acción. Deberán seguirse manteniendo acciones a nivel de país, pero al mismo tiempo acciones de carácter multinacional.

6. Con respecto a si el IICA debe limitarse a responder a solicitudes de cooperación técnica de los países o tener un paquete delimitado de productos que puede ofrecer en su portafolio, se recomienda que:

6.1 Sigamos teniendo una oferta de servicios para los países definida por el Plan General, Líneas de Acción, PIMP, PANP, etc. El Plan General está en vigencia y lo mismo sus siete Líneas de Acción, que definen áreas de concentración de esfuerzos. Estos elementos tienen suficiente flexibilidad para que las Oficinas Nacionales ofrezcan servicios diferenciados a los países, en función de demandas de servicios también diferenciadas;

6.2 El IICA continúe fortaleciendo las áreas de cooperación técnica en las que ha ganado mayor experiencia;

6.3 Comience a desarrollar y concentrar acciones en áreas temáticas que revelen una demanda de importancia y con cierta continuidad y posibilidad de desarrollar ventaja comparativa en el IICA;

6.4 Se deje cierto margen de maniobra para responder a pedidos de apoyo de los países, aunque no se encuadren en las áreas de concentración de esfuerzos y excelencia del IICA. Para ésto, es conveniente contar con más recursos para la contratación de consultores.

7. Se recomienda fortalecer la personalidad técnica del IICA, afianzando las áreas de excelencia que el IICA ha venido desarrollando tradicionalmente sin perjuicio que se identifiquen nuevas áreas que se juzgue que serán de relevancia continuada a nivel hemisférico en el futuro.

8. Para que sea posible hacer un aporte cualitativamente significativo a los países, se recomienda definir:

8.1 Un adecuado programa de investigaciones en los campos físico-biológico y económico-social. Se recomienda vincular la investigación con la planificación estratégica y con los técnicos a nivel de campo;

8.2 Un adecuado programa de capacitación para el mejoramiento profesional de los técnicos del IICA;

8.3 La existencia de áreas de concentración a nivel de las Oficinas Nacionales, en el sentido que tiendan a disminuir las acciones individuales en favor de acciones de equipos integrados e interdisciplinarios, como ya existen en varias Oficinas Nacionales. Es conveniente el fortalecimiento de áreas de concentración multilineales, en proyectos integrados a nivel de países, que tengan su correlato de investigación y apoyo a nivel de la Sede Central;

8.4 Mejores niveles de coordinación y concentración de esfuerzos en la Sede Central. De la misma manera que en los países, existe fragmentación por la gran diversidad de proyectos individuales, no integrados y sin carácter interdisciplinario, también a nivel de la Sede Central, se manifiesta esta fragmentación. Se recomienda la conformación de equipos interdisciplinarios y la definición de acciones coordinadas entre diferentes unidades de la Sede Central.

Se recomienda que la concentración se refiera a los recursos, al personal y por un tiempo largo, que permita desarrollar marcos conceptuales en diversos campos de acción y probar en los diferentes países los conceptos y las metodologías.

En cuanto al número de áreas de concentración, se recomienda que el número sea pequeño y que los recursos que se destinen, sean sustanciales y proporcionales a la tarea.

9. En cuanto al concepto de las áreas de concentración, el Grupo se manifestó de acuerdo en que ellas tratarán de responder a las características siguientes:

9.1 Deberán ser importantes para el desarrollo rural;

9.2 Deberán constituir un área de conocimientos bastante circunscrito, y

9.3 Deberán existir instituciones e instrumentos de política en el área.

10. Para poder alcanzar mayor impacto con la cooperación técnica, se recomendó realizar esfuerzos para vincular nuestra capacidad de cooperación técnica con la capacidad financiera de otros organismos internacionales. Se recomendó mejorar las relaciones que el IICA mantiene con los organimos financieros internacionales, con tal propósito.

11. Se recomendó asimismo, fortalecer como área de acción, la cooperación técnica horizontal, no solamente entre técnicos de países, sino también tomando como punto de partida e intercambio a organismos de diferentes países que formen parte de un sistema (comercialización, investigación, planificación, etc.).

GRUPO Nº 2

TEMA 1: Proyecciones programáticas para la acción del IICA en la década del 80. (La Agricultura y el Desarrollo Rural. Temas prioritarias para la acción del IICA).

TEMA 1.B: Planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. (La problemática. Enfoque para América Latina y el Caribe. La estrategia de acción del IICA y el papel de los Proyectos Multinacionales dentro de la misma).

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su justificación. Uso futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

COORDINADOR DE GRUPO: Guillermo Guerra

RELATORES: Hugo Cohan
Héctor Alburquerque

PARTICIPANTES: Héctor Barreyro
Hernán Chaverra
Alfonso Chirinos
Federico Dao
Lizardo de las Casas
Warren Forsythe
Aurelio Hernández
Carlos J. Molestina
Emilio Montero
Héctor Morales
Francisco Morillo
Eduardo Trigo

RECOMENDACIONES

1. Dada la amplitud y complejidad de los temas planteados, el Grupo decidió que era oportuno centrar la atención en puntos que debieran atenderse para dar respuestas a los temas planteados. Estos puntos incluyen consideraciones básicas en torno a los temas y también mecanismos posibles para generar uns respuesta meditada. Se acordó que lograr esto, sería de más utilidad para el futuro, que la producción de respuestas apresuradas. Sobre esta base, se efectuó la discusión del Grupo.

2. Sobre el objetivo y contenido futuro de la cooperación técnica:

   - En torno a la posibilidad de nuevos temas, se anotó que los instrumentos de que dispone el IICA (desde nueva Convención hasta Líneas y Programas) abren un espectro grande de posibilidades, todavía ampliable por nuevas decisiones de la Junta. Esto hace innecesario precisar más temas a nivel general en esta ocasión.

   - Se reconoció la creciente capacitación de los equipos nacionales y las presiones que ello pone sobre la calidad del servicio de cooperación, aceptándose la necesidad de una excelencia técnica creciente, para mantener prestigio en el servicio a los países.

   - Se recomendó que el IICA continúe reafirmando su enfoque de fortalecimiento institucional, ayudando al desarrollo y estabilización de organismos y a la capacitación de personal, y no limitando la aproximación a una visión de administración pública.

   - El IICA debe tener una política de capacitación interna, que nutra a la cooperación técnica participativa y recíproca.

   - El servicio a los países debe prestarse con la modalidad de equipo técnico, organizado a nivel de Oficinas Nacionales.

   - La idea de equipo técnico, opuesta a la de yuxtaposición de personal y de funciones, también debiera desarrollarse en la Sede. Esto, a efectos de prever necesidades en el futuro, informando a la Dirección General para la negociación de nuevos programas con el Comité Ejecutivo y con la Junta.

   - También cabe la noción de equipo técnico vertical, temático (tal vez por Línea), organizado a través de todo el IICA. Los objetivos de este tipo de equipo serían básicamente: intercambio de experiencias, capacitación y definición de política temática y de

modos operativos comunes a todo el organismo (con recomocimiento de necesidades de enfoques operativos diferenciados por tipo de países). Se podría considerar también el que estos equipos dieran apoyo a acciones en terreno.

- A efectos de la precisión de algunas áreas de particular importancia, se recomienda consultar a las Oficinas Nacionales sobre qué áreas ellas consideran centrales para la acción a nivel de país en 10 años plazo.

- Otros insumos para este proceso de diagnóstico a futuro, deben provenir de los equipos técnicos de la Sede, en consulta con diversas fuentes de información.

- También se prodría preveer la definición de prioridades a nivel regional, lo que incluso permitiría definir nuevas acciones multinacionales.

3. Sobre el Tema 2.1, de concentración en temas prioritarios, se advirtió que el IICA tiene una rica historia de concentración de esfuerzos y que recientemente ha efectuado nuevas propuestas en la materia.

- Se reconoció que la concentración en temas a nivel de país, es necesaria y es la más importante.

- Se admitió que el continuo debate sobre las teorías que constituyen el estado de las artes en varias disciplinas, y el mismo cuestionamiento a los marcos disciplinarios, exigen esfuerzo de actualización para mantener la calidad técnica del servicio a los países.

- Se admitió que el creciente uso de consultores hará difícil mantener una personalidad técnica del IICA, si no se efectúa investigación y capacitación.

- Se advirtió que es imposible hacer este esfuerzo en toda la gama de servicios que prevén Líneas y Programas, recomendándose elegir temas prioritarios de esfuerzos para lograr reconocida excelencia y personalidad técnica diferenciada.

- Pero estos principios se ubicaron en el contexto de que el IICA debe organizarse primero, definidamente, en la Sede, para precisar tales áreas en consulta con Oficinas Nacionales y con fuentes externas al Instituto.

- Se insistió en que las Oficinas requerirán apoyo para las áreas que ellas definan a nivel de país y que el Instituto debe tener capacidad técnica y administrativa para garantizar a sus propias oficinas que este apoyo, con personal propio o con consultores externos, estará en efecto disponible con oportunidad.

4. Sobre el punto 2.2, de diversificación por tipo de países:

- Se insistió en que esta diversificación la logran los Planes de Acción, sobre los que se recomendó mayor sencillez metodológica y mayor flexibilidad para su adaptación a variadas circunstancias.

- Se admitió, en cambio, que la pregunta es válida para el modo operativo. Esto, en cuanto no todos los países tienen las mismas necesidades ni están sujetos al mismo enfoque operativo en una Línea o en un dado Programa.

- Se hizo notar que la integración al Instituto de nuevos países pequeños, puede requerir se revise la política de abrir Oficinas Nacionales en todo País Miembro. Esto, visto:

  a) El rol muy particular del sector agropecuario en estos países

  b) La conveniencia de crear masa crítica mínima

  c) El hecho de que algunos de estos países tienen sistema monetario-bancario común y de que están planteando la posibilidad de política exterior conjunta, y

  d) Los problemas de financiamiento del IICA

5. Papel de los Proyectos Multinacionales para el futuro

El tema de los proyectos multinacionales se lo analiza en términos de su validez como instrumento de la acción del IICA hacia el futuro. Se considera como acciones multinacionales aquellas que tienen objetivos, unidad conceptual y metodológica y acciones a nivel de los países.

Se los consideran importantes; son el terreno natural de acción del IICA que responde así a su propio mandato. Se plantea sin embargo, que son el producto de una acción prospectiva que los identifica en forma sistemática y los integra así al mecanismo de planificación, que aunque simple y flexible, los incorpora a la acción global del Instituto.

5.1 Experiencias actuales

A la luz de las experiencias actuales, la acción de los proyectos multinacionales ha puesto de relieve la necesidad de mejorar los mecanismos gerenciales de los proyectos multinacionales (niveles de decisión, comunicaciones, contabilidad, etc.).

5.2 Sugerencias para el futuro

Dado el crecimiento esperado en las acciones multinacionales, se plantea la conveniencia de descentralización de los mismos. Se reconoce sin embargo, que este proceso de descentralización de los proyectos multinacionales, es complejo, ligado a la estructura del Instituto y a la descentralización administrativa, gerencial y técnica.

Este es sin embargo, un proceso que deberá ser analizado cuidadosamente, evaluando en cada caso la conveniencia, no solo temática y funcional de los proyectos, sino el incremento de complejidad gerencial que ésto puede implicar.

Asimismo, debe considerarse el mantenimiento de una masa técnica crítica en la descentralización y formación de los equipos técnicos.

GRUPO No. 3

TEMA 2: Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos Generales. Análisis e Interpretación de las Experiencias Pasadas.

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su Justificación. Uso Futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

TEMA 2.B: Programación y Financiamiento de los Proyectos Multinacionales. Internalización de las Actividades en Programas Regulares. (Normas para la formulación de Contratos y Convenios según fuente de financiamiento con proyectos nacionales. Variaciones según objetivos y fuente de financiamiento).

COORDINADOR DE GRUPO: Enrique Blair

RELATORES: Miguel Paulette
Ernani Fiori

PARTICIPANTES: Pedro Acha
Percy Aitken-Soux
Miguel Angel Araujo
Finn Damtoft
Hugo Fernández
Alberto Franco
Edmundo Gastal
Heraclio Lombardo
Francis J. Mulhern
Antonio Saravia
Raúl Soikes
Fernando Suárez de Castro
Quentin West

RECOMENDACIONES

TEMA 2:

1. El Grupo consideró que el tema serviría de marco de referencia general para el análisis y discusión de los Temas 2.A y 2.B, por estimársele adecuado para ese propósito.

TEMA 2.A:

2. En relación al Tema, el Grupo no consideró oportuno entrar a discutir y precisar definiciones taxonómicas referidas a los proyectos multinacionales, por considerar que aquellas podrían derivarse mejor de una explicitación de las características más relevantes de estos proyectos.

   En este sentido, se llegó al señalamiento de las siguientes características que deberían tener estos proyectos:

   a. Que atiendan a más de un país

   b. Que atiendan problemas de esos países con objetivos y propósitos comunes, prestando especial atención a las potencialidades de intercambio técnico recíproco entre los países.

   c. Que respondan a un esquema administrativo que contemple la figura de mando único.

   d. Que los recursos disponibles, tanto humanos como financieros y técnicos, dentro de la unidad de mando único, se utilicen en beneficio de más de un país.

   e. Que propendan a fortalecer los esfuerzos de investigación, estudio y análisis, tanto de la realidad de los países, como de las formas de implementación de soluciones, no cubiertos por la labor normal que lleva a cabo cada Oficina Nacional, referida a situaciones originales y peculiares de cada país.

   f. Que cubran acciones a escala multinacional y también a nivel de país.

3. En cuanto al origen que tendrían los proyectos multinacionales, el Grupo consideró al respecto la conveniencia de su compromiso.

a. Con los programas del Instituto

b. Con áreas nuevas de trabajo que fueran aprobadas por las instancias directivas superiores de la Organización.

c. Con áreas específicas a las cuales el Instituto desea dar prioridad.

d. Con los mecanismos (organismos) de Integración Regional y Subregional.

4. Dentro del Tema, se sometió también a consideración del Grupo, el aspecto vinculado a la ubicación de la sede de los proyectos multinacionales. Al respecto, se estimó que aquélla debe ser la adecuada a los objetivos, funciones y acciones que desarrolle cada proyecto, dejando en consecuencia abierta la posibilidad de que la sede administrativa de los mismos, pueda localizarse en cualquier país, incluido el que alberga la Sede Central del IICA.

TEMA 2.B

5. El análisis del Tema, fue abordado a través de los siguientes puntos que fueron considerados como relevantes para la discusión.

a. Mecanismos e instrumentos para identificar áreas potenciales para el desarrollo de proyectos multinacionales.

b. Establecimiento de una política y estrategia para captación de recursos externos.

c. Constitución de una capacidad institucional en términos de recursos humanos, que garantice el buen nivel y un oportuno apoyo técnico a todas las áreas de acción de la organización y posibilite el matenimiento de los esfuerzos que se realizan en cuanto a estudios e interpretación de la realidad de nuestros países.

d. Adecuación de los mecanismos de programación actualmente en vigencia en la organización, a los posibles nuevos y diferenciados requierimientos de los proyectos multinacionales.

e. Conveniencia o no de la participación del IICA en licitaciones para captación de recursos externos.

6. En relación a los puntos arriba señalados, el Grupo consideró conveniente formular las siguientes sugerencias, siguiendo el mismo orden en que han sido presentados.

- Con referencia al primer punto (5a), se convino que debe existir un procedimiento que permita sistemática y organizadamente identificar a nivel multinacional problemas que ameriten la atención de la cooperación técnica del IICA a través de los proyectos multinacionales.

- Respecto al segundo punto (5b), se sugirió la conveniencia de que además de explicitar los elementos de política y estrategia para captación de recursos externos, ellos sean difundidos a todos los niveles de la Organización, así como la difusión de aquellos logros y avances realizados en cuanto a la consecución de fondos externos. Si bien puede ser inherente a la esencia de lo dicho, el Grupo encontró conveniente resaltar la necesidad de que la estrategia contemple entre otros aspectos:

  a. Una definición de criterios claros para la búsqueda y contratación de recursos externos.

  b. La diversidad de fuentes de financiación, garantizando así la prudente distribución de los riesgos en la captación de los recursos externos, cuando, ésta depende de pocas o una sola fuente.

  c. La identificación de donantes potenciales, ya sean estos organismos, países, fundaciones, etc., indicándose los requisitos necesarios para acceder a la oferta de recursos que ellos puedan ofrecer.

- En relación al punto (5c), se estimó que la capacidad institucional a que se hace referencia, debe ser considerada necesaria, no solamente para los proyectos multinacionales, sino también para todo el quehacer de la Organización.

- Que como forma de organizar el apoyo técnico, la supervisión de calidad y la articulación y orientación de los programas del IICA, lo mismo que la investigación que debe ser el respaldo a tales actividades, se examinó la posibilidad de organizar todas las acciones en sendos proyectos multinacionales para todos los programas del IICA.

- Referente al punto (5d), el Grupo consideró conveniente la adecuación que se menciona, instando a la vez a los Directores o Coordinadores de los Proyectos Multinacionales vigentes, a que en base a sus experiencias, sugieran las modificaciones que crean, deben introducirse a los actuales mecanismos de programación.

- En cuanto al punto (5c), el Grupo consideró, que áun cuando el IICA debe esforzarse por alcanzar la legitimidad y confianza suficiente para no someterse a licitaciones, no debe sin embargo, dejar de establecer muy claramente en qué oportunidades, circunstancias y con qué criterios podrá hacerlo.

GRUPO N° 4

TEMA 2: Los Proyectos Multinacionales en el IICA. Aspectos Generales. Análisis e interpretación de las experiencias pasadas.

TEMA 2.A: Características de los Proyectos Multinacionales. Su Justificación. Uso Futuro de los Proyectos Multinacionales en el IICA.

TEMA 2.C: La Operación de los Proyectos Multinacionales. (Funciones de los Coordinadores. Relación Coordinadores-Directores de Oficina. El Papel de los Directores de Area. Aspectos de Personal, Contables y Administrativos).

COORDINADOR DE GRUPO: José Alberto Torres

RELATORES: Juan Luis Marambio
Augusto Donoso

PARTICIPANTES: Rodolfo Martínez Ferraté
Luis Montoya
Efraím Morales
Héctor Murcia
Mario Páes de Barros
Reginald Pierre
Humberto Rosado
Mariano Segura
Jorge Soria
Francisco Sylvester
Guillermo Villanueva

TENIENDO EN CONSIDERACION:

- Que los proyectos multinacionales se han mostrado como uno de los medios más eficaces y convenientes para operativizar la estrategia de fortalecimiento de la personalidad técnica en las áreas de concentración y que pareciera que ellos tienen un potencial no explotado y que facilitan el trabajo en equipo; y

- Los documentos presentados durante la reunión por:

  i) los expositores,

  ii) las observaciones hechas por los comentaristas;

  iii) las opiniones más relevantes expresadas durante la discusión de estos temas, y

  iv) los comentarios hechos en el grupo de trabajo.

SE ACORDO SUGERIR:

1. La necesidad de hacer una revisión conceptual y un análisis global de todo el Sistema de Planificación del IICA, especialmente de la coherencia de sus diversas figuras programáticas, para poder llegar a tener una conceptualización clara de los proyectos multinacionales.

2. Que en la revisión del Sistema de Planificación, se ponga especial atención en los aspectos relacionados con:

   i) La etapa de formulación, donde la mayor debilidad está en la evaluación ex-ante y en la subestimación de la fase de puesta en marcha.

   ii) La etapa de control-evaluación, que deberá constituir la fuente realimentadora de los proyectos. Esta deberá comprender, tanto la evaluación sobre la marcha, como la evaluación ex-post, ya que ellas permitirán incorporar al patrimonio del IICA, la experiencia que los proyectos van entregando.

3. Que se hace necesario hacer esfuerzos por encontrar aquellos elementos específicos que se puedan tomar en cuenta para la identificación de los proyectos multinacionales, ya que hoy aparece un dualismo entre lo que es un Proyecto Nacional y un PMn.

4. Que se utilicen algunos elementos para diferenciar a los PMn de los Pn. Los PMn se caracterizan por:

i. tener un ámbito geográfico que comprende más de un país;

ii. tratar de solucionar problemas comunes con una estrategia de operación definida y común en los países en que se actúa

iii. fomentar y ejecutar el apoyo recíproco entre los países que participan;

iv. estar sujeto a mecanismos de manejo específico; y

v. regirse por algunas normas de manejo operacional diferenciadas, en lo referente con la programación, organización y ejecución.

5. Tener en consideración que el PMN se caracteriza cuando la acción a nivel regional o hemisférica se alimenta y se legitima en la acción a nivel de país.

6. Tener en cuenta que los PMN además de utilizárseles como un medio para fortalecer la personalidad técnica y liderazgo del IICA en determinadas áreas de concentración técnica, se deben dirigir al apoyo a los países y a la realización de acciones que sean antes que nada en beneficio de los propios países.

7. Que no se debe olvidar que existe una dimensión que no se debe desatender en los PMn, que es aquella por medio de la cual el IICA trata de movilizar y poner en acción la capacidad de los propios países, en beneficio de ellos mismos a través del apoyo recíproco de la acción cooperativa a nivel multinacional.

8. Realizar un análisis de los actuales PMn, ya que muchos de ellos no presentan todas las características que les justifique su clasificación de multinacionalidad.

9. Que se debe tener en consideración que en la actualidad se vienen ejecutando proyectos que no tienen las características que se han señalado para los PMn, aspecto que deberá ser estudiado en el futuro.

10. Que se debe tener en consideración que los PMn, son un instrumento de acción del IICA y que por lo tanto deben establecerse dentro de las normas programáticas (Líneas, Programas) y una vez que se ajusten a los términos establecidos para toda la acción del Instituto.

11. Que la justificación futura de los PMn debe descansar sobre las siguientes bases:

a. Son mecanismos programáticos operativos y no unidades ejecutivas, por lo que el énfasis deberá centrarse en mejorar sus estrategias operativas con incidencia directa a los problemas que confrontan los países.

b. Permiten concentrar esfuerzos en las áreas prioritarias de acciones comunes a los países y del Instituto, en los cuales además de fortalecer las instituciones nacionales, permite realizar trabajos en profundidad con fines innovadores y demostrativos fácilmente transferibles.

c. Facilitan el desarrollo de la cooperación participativa, a través de:

   i. la generación de un determinado conocimiento (tecnología) coherente con los problemas de los países;

   ii. la adaptación de este conocimiento a las condiciones que imperan en los países; y

   iii. la transferencia de estos conocimientos a los nacionales en las situaciones específicas.

d. Por medio de la investigación permiten el desarrollo de áreas nuevas de trabajo y la experimentación de nuevas metodologías y estrategias, las que una vez adaptadas a los países les puedan ser entregadas. Muchas de estas metodologías y estrategias, en una primera etapa, podrán tener carácter promocional

12. En relación a la estructura de los PMn se estima que se hace necesario que una unidad del Instituto tenga la función de sistematizar la modalidad de operación de estos, la cual debe ser consistente con la estrategia que se defina para ellos.

13. Analizar la ubicación de las sedes de la coordinación de los PMn, por cuanto un número significativo de ellas están en San José. Se estima que si se realiza una descentralización, podría hacerse un mejor uso de la capacidad instalada de los recursos.

14. Llevar a cabo un ajuste de los actuales sistemas de programación y operación del Instituto acorde con la estrategia que se defina para los PMn.

15. Que se hace necesario definir métodos respecto a la ejecución presupuestaria, los cuáles deberán ser usados durante las negociaciones con los organismos de financiamiento.

16. Que el personal técnico y de apoyo asignado a un PMn debe constituir una masa crítica mínima que asegure su ejecución.

17. Que el tiempo de los especialistas de los PMn se divida entre los países donde se realizan las actividades, de acuerdo a la programación que se haga conjuntamente con los Directores de Oficina en los países, ya que la fijación de un porcentaje ha demostrado en la realidad ser inaplicable.

12.0

DISCURSO DEL DIRECTOR GENERAL ELECTO

DISCURSO DEL DIRECTOR GENERAL ELECTO

Señor Director General,
Señores Directores,

Ha sido muy satisfactorio para mí, el haber aceptado la invitación del Director General, para estar presente en San José y Turrialba, durante la Reunión Anual del Consejo de Directores del IICA y para dirigirles la palabra en esta sesión de clausura. He tenido la oportunidad de renovar los contactos y de dialogar con los compañeros a quienes conocía y había visitado durante el presente año, e igualmente, tuve el gusto de conocer a varios Directores de Oficina del IICA en los países, con quienes no había tenido antes la oportunidad de conversar.

El intercambio de ideas y la información que he recibido, tienen gran significación para mí. Por lo tanto, agradézcoles profundamente la buena voluntad y el espíritu de colaboración con los que me han brindado sus opiniones, han planteado los problemas y han sugerido las posibles soluciones a los mismos. Tengan ustedes la certeza de que estudiaré detenidamente todos los materiales que han tenido a bien suministrarme, y que de ellos surgirán muchas de las líneas de pensamiento y de las decisionss que orientarán la acción del IICA durante la nueva etapa, que se iniciará el 15 de enero de 1982, al empezar la primera administración del Instituto, correspondiente a la nueva situación que crea la Convención, recientemente puesta en vigencia.

También han servido estos contactos para reafirmar mi fé y mi confianza en la capacidad del IICA como Institución y especialmente en la calidad profesional y humana de su personal. Espero contar con el decidido apoyo y la constante dedicación de todos ustedes, para emprender la tarea de llevar a nuestro Instituto hacia adelante, en respuesta a las nuevas responsabilidades que se suman a las actuales y para la ejecución de acciones que tengan un significativo impacto sobre los problemas, en busca de cuya solución el IICA apoye a los Países Miembros.

De acuerdo a lo establecido en la Resolución No. 6 de la Junta Interamericana de Agricultura, en su Primera Reunión Ordinaria, el Director General, en consulta con este servidor, procedió a designar el Grupo Interno de Trabajo, que preparará los términos de referencia y apoyará el trabajo del Grupo Externo de Expertos, que, según la misma Resolución, elaborará el Plan Indicativo a Mediano Plazo.

El Grupo Interno estará coordinado por el Ingeniero José Alberto Torres y contará con el asesoramiento del Dr. Quentin M. West. El Ingeniero Torres ejerce interinamente la Subdirección General y ha aceptado con la mejor

voluntad este recargo a sus múltiples tareas y el Dr. West, persona vinculada al IICA, por cerca de treinta años, me ha comunicado su aceptación al ofrecimiento que le hice de la posición de Subdirector General, a partir del 15 de enero de 1982. Hemos procurado, que en el Grupo estén incluídos calificados profesionales internacionales, con experiencia en los distintos campos de actividad y funciones del IICA, tales como Programación, Evaluación, Administración Financiera, Información, Generación y Transferencia de Tecnología, Proyectos Multizonales, Utilización de Recursos Extra-cuotas, Direcciones de Areas y centros operativos.

Mucho agradeceremos a los compañeros designados, que dediquen a esta tarea, sus mejores esfuerzos y que estimulen también la participación y aprovechen el apoyo de otras personas que puedan contribuir al cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte, hemos llegado a un acuerdo acerca de la integración del Grupo Externo de Expertos y esperamos que las personas seleccionadas, acepten la invitación que el Doctor Araujo, como Director General, les hará para participar en el mismo.

Durante el tiempo que resta desde ahora hasta el 15 de enero de 1982, he de continuar realizando actividades relacionadas con mis cargos en el Ministerio de Agricultura y Cría y en el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias de Venezuela, así como con la cátedra que dicto en la Universidad del Zulia; pero gracias a la buena disposición de esos organismos, he sido autorizado para participar como Observador por el IICA en el XXI Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO y para visitar varios organismos internacionales en Roma, Nueva York y Washington, con el propósito de estrechar los vínculos de cooperación del IICA con esas instituciones. Igualmente, aprovecharé la visita a los Estados Unidos, para reunirme con las autoridades de ese país y con el personal de la Oficina del IICA en Washington. Con todas estas actividades, espero formarme una idea global de la situación interna y externa del IICA, de manera que cuando regrese nuevamente a San José, el día 7 de diciembre próximo, para participar en las actividades del Grupo Interno de Trabajo, esté en capacidad de comunicarles las inquietudes, preocupaciones e ideas que considere conveniente plantearle al Grupo Externo.

Al concluir esta importante Reunión, deseo reiterarles mi solicitud de que continúen apoyando la gestión dedicada y entusiasta del Director Araujo y de que me favorezcan también con ese mismo apoyo para el mejor desempeño de las funciones que asumiré al frente del IICA.

Gracias.

13.0

DISCURSO DE CLAUSURA DEL DIRECTOR GENERAL

DISCURSO DEL DR. JOSE EMILIO G. ARAUJO, DIRECTOR GENERAL DEL IICA EN LA SESION DE CLAUSURA DE LA VIGESIMOQUINTA REUNION DEL CONSEJO ASESOR DE DIRECTORES.

Queridos compañeros

Al finalizar una semana intensa de encuentros y discusiones, la vigésimoquinta reunión de nuestro Consejo Asesor de Directores se constituye en un eslabón importante en la continuidad del IICA. Une las aspiraciones e inquietudes de una administración que concluye y otra que comienza bajo el criterio común de mejor servir a nuestros países miembros, en el perfeccionamiento continuo de una institución viva, dinámica y aún muy joven.

Es apropiado que sea el cuerpo de directores del IICA quien construye y amarra este eslabón entre lo que ha sido y es el IICA, y lo que desea ser en lo que resta de este siglo. Cuando dentro de unos años se le vea con perspectiva, será uno más en una cadena ya larga, difícil de distinguir porque instituciones como la nuestra no inventan de nuevo su destino, sino que lo construyen pacientemente, al igual que la naturaleza, y las sociedades humanas, arman a través de los años los hitos de su progreso y su evolución.

Digo que es apropiado que queden ustedes identificados con la forja de este eslabón porque el IICA somos todos: en el terreno y en la Sede Central; aquí en Turrialba y en San José, en cada capital y en cada proyecto del IICA.

El IICA somos los que estamos hoy, los que estuvimos ayer y los que estaremos mañana, compartiendo una historia común y construyendo cada día los valores con los que deseamos cambiar, aunque sea un poco, la historia común del futuro.

Solo en una perspectiva como ésta podremos comprender y valorizar las razones profundas y los propósitos trascendentes de nuestro trabajo. Solo en ella adquieren sentido el sacrificio personal, la entrega generosa de todos a convicciones y principios que lo cotidiano y el detalle amenazan, y pueden destruir, si no transformamos cada instante, y cada acto, en una práctica creativa de renovación y de trabajo.

Creo que el peligro y la dificultad mayor que cada uno de nosotros enfrenta, y que el IICA podrá resolver únicamente en la medida que cada uno de nosotros lo haga, son el aceptar la salida fácil, el cumplimiento exclusivamente formal de compromisos difíciles, la interpretación ligera de realidades cambiantes para escapar a imperativos éticos permanentes.

Creo honrada y firmemente que el compromiso que asumió el IICA con el campesino, con el hombre del campo americano, es uno de esos imperativos éticos. Cada vez que dejamos de cumplirlo fracasamos un poco, como fracasamos toda vez que no aplicamos la totalidad de nuestra capacidad creadora y de nuestro esfuerzo a encontrar nuevos caminos para llegar a él y construir con él un futuro mejor.

Cada uno de nosotros sabe que es más fácil, muchas veces menos frustrante y siempre más lleno de reconocimientos, trabajar con quien ya se para solo y únicamente nos necesita para llegar más lejos y más rápido. En la intimidad, cada uno reconoce que lo espectacular y extraordinario, que el éxito de primera página, es más sencillo cuando lo hacemos con quienes se encuentran en la vanguardia del progreso y son dueños de definir qué es progreso para todo un pueblo, confundiéndolo a veces con el progreso individual o de grupos restringidos en la sociedad.

El ejercicio de nuestro compromiso es más lento, menos ruidoso, menos reconocido. Nuestra práctica como hombres y la práctica colectiva de la institución no se pueden ni se deben medir con otra vara que la de ese compromiso, y cada medida es un ejercicio de humildad y reconocimiento de nuestras limitaciones, de la inmensidad del trabajo.

Mantener intacto el compromiso y llevarlo a nuestra práctica cada día son una manifestación del ejercicio real que somos capaces de hacer de nuestra libertad, porque son prisioneros de las cosas y las circunstancias quienes dejan de vivir su compromiso cada vez que cuesta trabajo mantenerlo, y sumergen la responsabilidad ética en el detalle intrascendente.

No hay fórmula institucional ni organigrama que garanticen que los hombres usen su libertad. Hay maneras de estimularlos y apoyarlos cuando lo hacen, pero ello exige primero aceptar compromisos e imperativos y reconocer que la libertad es posible. De allí en adelante se construye y se puede.

Pienso que ninguno de nosotros ha percibido aún hasta qué punto el mundo ha cambiado y es distinto, y en qué medida esos cambios apuntan hacia una transformación real de las condiciones de superviviencia del hombre como hoy las conocemos. Y no se trata solo de que hay más de esto y menos de aquello, sino de que lo que hay es diferente, es otra cosa. Creo que no alcanzan ni la certeza tecnocrática ni la confianza romántica para reconvertir las instituciones humanas a la nueva circunstancia, y que únicamente a partir de compromisos y principios éticos fundamentales, la nueva circunstancia será dominable por el hombre.

Frente a ello sobrevivirán apenas los organismos que tengan claros sus compromisos, y no los diluyan por hechos de importancia efímera transformándolos en calistenia o ritual vacío y sin sentido, cuyo origen a nadie interesa.

Unicamente sobrevivirán y continuarán creciendo aquellos organismos que sean capaces de averiguar todos los días la mejor forma de llevar el compromiso a la práctica, sin temor al camino que se hace andando y sin el prurito de decir bien fuerte que uno se ha equivocado, si ello sirve para que se equivoque menos.

Compañeros:

No dudo que el IICA tiene una base firme sobre la cual construir y ajustarse a la nueva circunstancia, como tampoco dudo que en los próximos años cambiará la fisonomía del Instituto. Aferrarse a lo que hoy somos sería vano y retardatario, no tendría sentido. Eso es algo para lo cual la institución se debe preparar, como un todo, y a lo cual deben contribuir todos los miembros de su personal en forma serena, desinteresada y generosa en el esfuerzo. Si el IICA evoluciona así, atento a los cambios en cantidad y calidad de los problemas que enfrentamos, y con el esfuerzo y la voluntad de todos, conjugados dentro de grandes líneas y objetivos compartidos, poco es el peligro de que equivoque su camino.

Estoy convencido de la idoneidad dedicación al esfuerzo y visión que tendrá el liderazgo del IICA en los próximos años. Lo sé consciente de esta perspectiva comprometido con los principios que han sido básicos en el IICA, y con la capacidad de construir sobre ellos los ajustes que el Instituto requiere en el futuro.

Concluyo con una nota personal. Para mí ha sido honroso y altamente gratificante, desde el punto de vista intelectual y para el desarrollo de mis funciones al frente del IICA, apoyarme en un grupo de la calidad humana y profesional que comparte todo el personal del IICA. Quiero aprovechar esta última oportunidad en que me dirijo al conjunto de directores, para transmitir a través de ustedes, un reconocimiento a todos los compañeros del IICA por el apoyo permanente que han brindado al engrandecimiento de la Institución y a mí, en lo personal, para esta tarea común.

Muchas Gracias.

ANEXO

RESULTADOS DE LA

EVALUACION DE LA XXV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE PLANIFICACION

Dirección de Evaluación

RESULTADOS DE LA EVALUACION DE LA XXV REUNION DEL CONSEJO DE DIRECTORES

Contestaron 37 participantes.

1. ¿Cómo calificaría el temario de la Reunión, globalmente considerado?

Relevante al futuro del IICA	5 = 3
	4 = 21
	3 = 13
	2 = 0
	1 = 0
	Irrelevante

2. ¿Cómo calificaría el logro de los objetivos de la Reunión?

   a. Llevar a cabo con la participación de los Directores, una discusión sobre las proyecciones programáticas del IICA en la Década del 80.

Se logró plenamente	5 = 1
	4 = 11
	3 = 13
	2 = 9
	1 = 3
	No se alcanzó

   b. Intercambiar ideas sobre los objetivos, fundamentos y características de los Proyectos Multinacionales, y en la forma cómo el desarrollo de los mismos afecta a la organización y modo de operar del IICA.

Se logró plenamente	5 = 10
	4 = 18
	3 = 7
	2 = 2
	1 = 0
	No se alcanzó

c. Recomendar ajustes a los mecanismos operativos relacionados con Proyectos Multinacionales, y establecer pautas y normas de operación claras y efectivas.

Se logró plenamente	5	= 4
	4	= 11
	3	= 10
	2	= 11
	1	= 1
	No se alcanzó	

3. ¿Cómo calificaría el contenido y desarrollo de los temas presentados?

Excelente	5	= 1
	4	= 21
	3	= 12
	2	= 2
	1	= 1
	Pobre	

4. ¿Cómo calificaría los comentarios presentados sobre los temas?

Muy útiles		
	5	= 4
	4	= 23
	3	= 9
	2	= 1
	1	= 0
	Inútiles	

5. ¿Cómo calificaría la parcitipación?:

5.1 En plenario:

Muy activa y relevante.	5	= 1
	4	= 15
	3	= 16
	2	= 5
	1	= 0
	Pasiva e irrelevante	

5.2 En los Grupos de Trabajo:

Muy activa y relevante.	5 =	14
	4 =	16
	3 =	4
	2 =	3
	1 =	0
	Pasiva e irrelevante	

6. ¿Cómo calificaría el tiempo dedicado a:

6.1 Presentación de Temas:

Excesivo = 8 Adecuado = 24 Poco = 5

6.2 Presentación de comentarios:

Excesivo = 3 Adecuado = 33 Poco = 1

6.3 Discusión en Plenario:

Excesivo = 3 Adecuado = 24 Poco = 9

6.4 Trabajo de Grupos

Excesivo = 2 Adecuado = 18 Poco = 16

7. ¿Cómo calificaría el producto generado por los Grupos de Trabajo?

Muy ajustado a los temas tratados.	5 =	3
	4 =	19
	3 =	10
	2 =	5
	1 =	0
	Difuso en relación a los temas tratados	

8. ¿Considera que las reuniones futuras deben realizarse?

8.1 En la Sede Central [22]

8.2 En Costa Rica y en un lugar que no sea la Sede Central. [7]

8.3 En otro país distinto de Costa Rica [7]

9. Indique hasta qué punto ha quedado satisfecho con los siguientes aspectos de la Reunión.

		Grado de satisfacción		
		Muy satisfecho	Satisfecho	Insatisfecho
9.1	Discusiones en plenario	1	33	2
9.2	Trabajo de Grupos	9	22	6
9.3	Relaciones con el Personal Administrativo, transporte, comunicación, trámites de viaje, etc.	20	12	0
9.4	Actividades sociales	10	25	2
9.5	Salas de trabajo	19	17	1
9.6	Material distribuido	17	20	0

9.7 Haga comentarios si lo considera necesario

a. Debe dividirse en grupos menores para mayor participación de todos.

b. El hecho de que la Reunión sea en la Sede Central, limita mucho el alcance de los objetivos propuestos.

c. Existe una preocupación muy marcada en cuanto al futuro del IICA en relación a la coyuntura mundial.

d. Esta es una de las mejores Reuniones en las que he participado por sus temas, su exposición, comentarios y organización.

10. ¿Cuáles otros aspectos destacaría de esta Reunión?

a. La mejor en los últimos años. Felicitaciones.

b. Cuando la discusión sobre aspectos importantes es motivada, se debería de disponer de mayor tiempo.

c. Consulta previa a los Directores sobre temas a tratar.

d. La necesidad de intensificar la calificación técnica del personal..

e. La ausencia del Director General Electo.

11. Opiniones sobre cómo pueden mejorarse las futuras Reuniones de Directores.

a. Mayor promoción de integración entre Directores. Debe promoverse presentación de experiencias en los países por los Directores Nacionales.

b. Adelantar los documentos a los participantes. Acortar el tiempo de discusión plenaria para los temas. Discutir solo puntos relevantes en el plenario final. Más tiempo para la discusión por Grupos.

c. Reducir el número de temas tratados a fin de dar mayor tiempo de discusión a los mismos. Evitar introducir temas no considerados en el temario, tales como los dos Seminarios insertados a última hora.

d. Más aportes de las Oficinas Nacionales y menos intervención de la Sede Central.

e. Mantener el sistema de comentarista (uno solo); revisar los horarios, demasiado ajustados.

f. A pesar de recomendaciones año con año en estos Consejos, los resultados para mejorar las acciones del IICA, no toman efecto. Los Consejos se vuelven rutinarios porque no originan ninguna toma de decisiones importantes.

g. Repartir los documentos al menos con treinta días de anticipación.

h. Mayor número de subtemas concretos que discutan Grupos menores.

i. Deben de desenvolverse en relación a proyectos bien específicos y no más sobre la programación general del IICA.

Editorial IICA