

3 AGO 1969

110  
E30  
841

**INFORME DEL GRUPO  
DE CINCO EXPERTOS SOBRE EL IICA**

IICA  
E30  
841



3 JUNIO 1982

**INFORME DEL GRUPO DE CINCO EXPERTOS SOBRE EL IICA**

Preparado en cumplimiento de la Resolución IICA/JIA/Res. 6 (I-0/81) aprobada por la Junta Interamericana de Agricultura en Buenos Aires, Argentina (Agosto de 1981). Documento Original: en inglés.

**" La vida es una sucesión de gloriosas oportunidades disfrazadas maravillosamente como problemas insuperables".**

**Mayo de 1982**

00005349

~~000780~~

~~002780~~

3 AUG 1983

## PREFACIO

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura enfrenta actualmente un nuevo reto en su tarea por mejorar la agricultura y el bienestar rural en América Latina y el Caribe. Sus recursos han crecido considerablemente en la última década, aunque son muy modestos en relación con la importancia del trabajo a desarrollar. Al mismo tiempo las confrontaciones son mayores y han cambiado en un mundo donde los alimentos y la energía son preocupaciones críticas de sus habitantes, cuyo número aumenta rápidamente.

El Instituto entra en la década de los 80 con una nueva Convención dirigida hacia el fortalecimiento de los esfuerzos del Instituto por fomentar y promover el desarrollo agrícola y el bienestar rural. La Junta Interamericana de Agricultura reconoció la necesidad de reorientar las estrategias y políticas del Instituto para adaptarlo a las nuevas necesidades y a un ambiente cambiante.

En 1981 la Junta aprobó una resolución para establecer un grupo de personas conocedoras del campo agrícola y de la vida rural de América Latina y el Caribe y familiarizadas con la doctrina y estrategia del IICA, con el fin de desarrollar un proyecto especial para el Instituto.

Este informe resume los resultados del análisis realizado por el Grupo que se seleccionó para llevar a cabo el trabajo, un Grupo que se sintió complacido de participar en tan importante actividad.

El Grupo deliberadamente evitó realizar recomendaciones detalladas y específicas en aquellos campos que considera son de la competencia exclusiva de la Dirección General del IICA. Por lo tanto, se espera que el análisis y los lineamientos incluidos en el informe facilitarán las decisiones que deban tomarse y las que, en un análisis final, sean las mejores para el Instituto.

El Grupo desea expresar su agradecimiento al personal del IICA y a los funcionarios de los países que proporcionaron sus puntos de vista y opiniones y se extiende un especial reconocimiento a los integrantes del Grupo Interno de Trabajo del IICA que ayudó al grupo externo en diferentes capacidades.

Por consiguiente, el Grupo tiene el agrado de remitir adjunto su informe.

Original firmado por: K. James McKenzie  
John A. Spence

Augusto L. Durlach  
Rodrigo Gámez L.

Albert L. Brown



## TABLA DE CONTENIDO

	<u>PAGINA</u>
<b>INTRODUCCION</b>	
Términos de referencia para la Misión entregados al Grupo	ii
Plan de Trabajo para cumplir con los Términos de Referencia	v
<b>CAPITULO 1. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y POLITICAS A LARGO PLAZO</b>	
<b>A. ORIENTACION A LARGO PLAZO</b>	
Antecedentes sobre el papel y las funciones del IICA	1
Actividades necesarias para una correcta orientación general a largo plazo	2
El Papel del IICA en América Latina y el Caribe	3
La cooperación multinacional como un criterio crucial	4
Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural	4
Principales tendencias evolutivas para América Latina y el Caribe	7
<b>B. MISIONES Y GRUPOS OBJETIVO DEL IICA</b>	
Desarrollo Agrícola	10
Bienestar Rural	11
Algunas preocupaciones relacionadas con la solución de los problemas del desarrollo agrícola y el bienestar rural	12
Dos misiones para el IICA	13
Grupo básico del IICA	14
<b>C. RECOMENDACIONES PARA LOS OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y POLITICAS A LARGO PLAZO DEL IICA</b>	
<b>CAPITULO 2. ORIENTACIONES ESPECIFICAS PARA 1982/1987</b>	
<b>A. ASPECTOS POLITICOS</b>	
Producción de alimentos como meta principal	16
Prioridades en los programas	16
Políticas de mediano plazo	17

Liderazgo técnico y eficiencia administrativa como base para la nueva política	17
Liderazgo técnico en una política a mediano plazo	18
Concentración de pericia, intermediación científica, y anticipación para el liderazgo técnico	19
Eficiencia administrativa en una política a mediano plazo	20

**B. POLITICAS OPERACIONALES**

**C. BASES PARA UNA CONCENTRACION MAS EFICIENTE DE LOS PROGRAMAS DEL IICA**

Areas de competencia y concentración del IICA	25
Concentración	25
Criterios para la concentración de programas	26
Criterio conceptual	26
Criterio analítico	27

**D. RECOMENDACIONES PARA EL AJUSTE DE LA ORGANIZACION INTERNA DEL IICA**

**CAPITULO 3. PARTICIPACION DE LOS PAISES MIEMBROS**

<b>A. PARTICIPACION Y COOPERACION MULTINACIONAL</b>	<b>31</b>
<b>B. PARTICIPACION ACTUAL</b>	<b>32</b>
<b>C. RECOMENDACIONES PARA LA PARTICIPACION DE LOS PAISES</b>	<b>34</b>

**CAPITULO 4. RELACIONES EXTERNAS DEL IICA**

<b>A. COOPERACION CON OTROS ORGANISMOS</b>	<b>37</b>
Tipos de Organismos	37
<b>B. ORGANISMOS FINANCIEROS</b>	
Organismos Nacionales	38
Organismos Intergubernamentales	38



<b>Grupos político-económicos</b>	39
<b>Organizaciones del sector privado</b>	
<b>C. ORGANISMOS DE COOPERACION TECNICA</b>	
<b>Instituciones Nacionales</b>	40
<b>Organismos Intergubernamentales</b>	40
<b>Grupos político-económicos</b>	42
<b>Organizaciones del Sector Privado</b>	42
<b>D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	43
<b>Organismos financieros</b>	43
<b>Organismo de Cooperación Técnica</b>	45
<b>CAPITULO 5. EFICACIA DE LOS COSTOS DEL INSTITUTO</b>	47
<b>A. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b>	48
<b>B. PERSONAL O RECURSOS HUMANOS</b>	51
<b>Recomendaciones</b>	55
<b>C. ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA</b>	57
<b>CAPITULO 6. EL FUTURO DEL CATIE</b>	
<b>A. UN MARCO DE REFERENCIA GENERAL PARA LA DEFINICION DE POLITICAS PARA EL CATIE</b>	60
<b>B. CARACTERISTICAS BASICAS DESEABLES PARA EL CATIE</b>	61
<b>C. RECOMENDACIONES</b>	62
<b>Recomendaciones para la Junta Interamericana de Agricultura</b>	62
<b>Recomendaciones para la Administración del CATIE</b>	63

**CAPITULO 7. DOS PROGRAMAS ESPECIFICOS**

<b>A. COMENTARIOS GENERALES</b>	<b>65</b>
<b>Sobre las decisiones en relación a los Programas</b>	<b>66</b>
<b>B. SUGERENCIAS ESPECIFICAS</b>	<b>67</b>

**ANEXO 1. Autoridades Nacionales entrevistadas por el Grupo.**

## INTRODUCCION

1. La Junta Interamericana de Agricultura, en su Primera Reunión Ordinaria realizada en Buenos Aires, Argentina, del 10 al 13 de agosto de 1981, aprobó la Resolución No. 6, para "la designación de un Grupo de 5 Expertos, conocedores de la agricultura y la vida rural de América Latina y el Caribe, familiarizados con la doctrina y estrategia del IICA para que conjuntamente con 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 evaluaciones presentados".

También recomendaba que el Director General, en consulta con el Director General Electo, designaran un Grupo Interno de Trabajo, cuya tarea principal sería formular los términos de referencia para el trabajo encomendado al Grupo de Expertos (de aquí en adelante denominado el Grupo). Para este propósito el Grupo Interno de Trabajo deberá tener en cuenta ciertos lineamientos fijados en la Resolución No. 6, así como el marco señalado en la nueva Convención y las prioridades actuales de la región.

2. Los siguientes hechos reiteran la necesidad del trabajo del Grupo:
  - a. La vigencia de la nueva Convención del IICA de 1979 que sugiere la necesidad de realizar un análisis global del Plan General y del Plan Indicativo de Mediano Plazo dentro del nuevo enfoque.
  - b. La nueva administración del IICA, iniciada con la elección del Dr. Francisco Morillo como Director General.
  - c. Las recomendaciones para introducir cambios organizacionales, estratégicos y presupuestarios en el Instituto, contenidas en las evaluaciones realizadas en el CATIE y en el Fondo Simón Bolívar y en la Síntesis de Resultados del Proceso de Evaluación del IICA, aprobados por la Junta en su Primera Reunión Ordinaria.
  - d. La finalización de la vigencia del Plan Indicativo de Mediano Plazo en junio de 1982 y la recomendación de la Resolución No. 6 al Director General sobre "la actualización de un Plan de Mediano Plazo deberá finalizarse antes del 15 de julio de 1982 y será enviado a los miembros del Comité Ejecutivo del IICA con sesenta días de anticipación a su reunión anual en octubre de 1982".
3. El Grupo Interno de Trabajo se estableció en octubre de 1981. Por recomendación expresa de la Dirección General, formuló los términos de referencia, con amplia participación del personal del Instituto en los países y en la Sede Central, así como autoridades nacionales. La información fue recogida por medio de dos encuestas realizadas en los países miembros, bajo la coordinación de las Oficinas del IICA.

4. El Grupo Interno de Trabajo terminó la preparación de los Términos de Referencia en enero de 1982. En esa fecha se había consultado también al Grupo de Expertos sobre su misión y el calendario de trabajo. El Grupo estuvo integrado por las siguientes personas:

Dr. Albert Brown	Jefe, División de Desarrollo Rural, Oficina para América Latina y el Caribe, Agencia para el Desarrollo Internacional, AID. Estados Unidos de América.
Dr. Augusto L. Durlach	Director Consultor en Análisis de Sistemas. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA. Argentina.
Dr. Rodrigo Gámez	Director, Centro de Investigación Celular y de Biología Molecular, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
Dr. James McKenzie	Administrador, Desarrollo y Análisis, División de Desarrollo Regional y Asuntos Internacionales, Agricultura. Canadá.
Dr. John Spence	Oficina Principal de Asuntos Económicos (Ciencia y Tecnología), Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Trinidad y Tobago.

Términos de referencia para la Misión entregados al Grupo:

5. Los Términos de Referencia y el Plan de Trabajo fueron reestructurados por el Grupo, basándose en su interpretación de la Resolución No. 6, en el período de tiempo de que disponían para la misión (por decisión de la Junta no debía exceder de 5 semanas), y en la documentación básica que recibieron. Los Términos de Referencia ~~reestructurados~~, con la aprobación de la Dirección General, fueron aprobados en la siguiente forma:
- A. Objetivos, Estrategias y Políticas del IICA
- a. Orientación total a largo plazo
- i. Como agencia especializada del Sistema Interamericano.
- ii. En sus funciones de estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros.

- iii. En términos de desarrollo regional y tendencias del desarrollo agrícola y rural.
- b. Orientación específica para 1982-1987
  - i. Políticas de mediano plazo
  - ii. Políticas operacionales
  - iii. Organización interna
- B. Consideraciones Básicas para una Concentración más Efectiva
  - i. Areas problema
  - ii. Clientela básica
  - iii. Estrategia de fortalecimiento institucional
  - iv. Areas de competencia
  - v. Criterios para seleccionar áreas de concentración
  - vi. Acción nacional versus multinacional
- C. La participación de los países Miembros en la Planificación del IICA
  - i. Factores limitantes
  - ii. Mecanismos para mejorar la participación
- D. Relaciones Externas
  - i. Políticas del IICA en relación con las agencias de:
    - cooperación técnica
    - cooperación financiera
    - centros internacionales
  - ii. Con la OEA y otras Agencias Especializadas
  - iii. Política sobre recursos extra-cuotas:
    - en relación con las prioridades del IICA
    - el papel de las unidades internas

- tipo de recursos (restringidos o sin restricciones)
- efectos sobre el IICA y sus operaciones
- "overhead"

**E. Mecanismos para Aumentar la Eficiencia y Eficacia**

- i. Organización técnica
- ii. Estrategia de descentralización
- iii. Reducción de gastos
- iv. Políticas de Personal
  - Selección y reclutamiento
  - Clasificación
  - Entrenamiento
  - Remuneraciones
- v. Planificación e Implementación
- vi. Prioridades para brindar asistencia
- vii. Instrumentos para la concentración de esfuerzos

**F. CATIE (Resolución 14-JIA-Buenos Aires)**

- i. Políticas técnicas
- ii. La alternativa institucional más apropiada
- iii. Trabajo técnico con países menos desarrollados

**G. Nuevos Programas Específicos (Resoluciones 16 y 17 de la JIA-Buenos Aires)**

- i. Programa de Recursos Naturales
- ii. Programa de Agroenergía

su trabajo dentro de los lineamientos de los Términos de Referencia y de los temas sobre los cuales se iba a solicitar información en los países.

Los miembros de los Grupos de Consultores Locales, entrevistados por el Grupo fueron:

MEXICO

Dr. Jesús Moncada  
Director General del INIA

Dr. Carlos Arellano  
Director General del INIP

Dr. Eduardo Casas  
Director de la Escuela de  
Posgraduados de Chapingo

Dr. José Silos  
Fondo de Fideicomiso Agrícola  
y Crédito Público

VENEZUELA

Dr. Luis Marcano Coello  
Director de FUSAGRI

Ing. Arnaldo Ron Pedrique  
Fondo de Crédito Agrícola

Ing. Pompeyo Ríos  
Ex-Director Regional del IICA

Ec. Nelson Tineo Valladares  
Jefe Oficina de Relaciones Inter-  
nacionales del MAC

10. Se realizaron cerca de 45 entrevistas individuales con altas autoridades nacionales y funcionarios con los cuales el IICA mantiene negociaciones sobre cooperación técnica. Además, se llevaron a cabo 15 sesiones de trabajo con grupos de personal técnico nacional de instituciones con las cuales el Instituto realiza proyectos de cooperación técnica y con grupos de especialistas del IICA en los países.

A continuación un resumen de las autoridades nacionales y del IICA entrevistadas:

Ministros de Agricultura.....	3
Viceministros.....	6
Directores de Planificación Sectorial y Nacional.....	3
Directores de Investigación.....	5
Directores de Desarrollo (Extensión, Mercadeo, Crédito y Seguros).....	5
Directores de Recursos Naturales (Silvicultura e Irrigación).....	3
Directores de Institutos de Educación Agrícola.....	6
Directores de Agencias Coordinadoras de Cooperación Internacional.....	6

Plan de Trabajo para cumplir con los Términos de Referencia

6. El Grupo comenzó su trabajo el 15 de marzo en la Sede Central del IICA, con el siguiente itinerario:
  - 15-20 marzo Reuniones en San José con el Director General y personal de la Sede
  - 21 marzo- 2 abril Visitas a seis países para estudiar las acciones del IICA, con entrevistas a las autoridades nacionales y personal del Instituto
  - 12-23 abril Sede Central, San José. Entrevistas con personal de la Sede y con Directores de las Oficinas del IICA en países de América Central; preparación y presentación de los resultados de la misión al Director General.

Para las visitas a los países el Grupo se dividió en dos Sub-grupos: uno de ellos visitó Haití, México y República Dominicana; el otro fue a Brasil, Perú y Venezuela. Los Directores de las Oficinas del IICA en Jamaica, Barbados y Guyana se trasladaron a Haití y los de Ecuador y Bolivia a Caracas y Lima, respectivamente; los Directores de Honduras, Nicaragua y Panamá llegaron a la Sede Central del IICA. Un miembro del Grupo, el Dr. Augusto Durlach, visitó la Oficina del IICA en Paraguay.

7. En los países, los miembros de la misión se entrevistaron con: i) el Director y especialistas de la Oficina del IICA; y ii) funcionarios de las principales instituciones nacionales que trabajan en desarrollo agrícola y bienestar rural, así como funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Oficinas Nacionales de Planificación. La lista de funcionarios entrevistados se detalla más adelante en este informe. (Anexos).
8. En la Sede Central el Grupo de Expertos entrevistó a funcionarios y especialistas de diferente nivel jerárquico. En el CATIE se entrevistó al Director, Jefes de Departamento y Consultores de la Dirección.
9. En México y Venezuela se crearon dos grupos de Consultores Locales, por iniciativa del Director General y en respuesta a los ofrecimientos hechos por autoridades y dignatarios de ambos países. Estos grupos orientaron



Directores de Reforma Agraria y Desarrollo Rural.....	3
Directores de Agricultura y Ganadería.....	2
Directores de Oficinas Nacionales del IICA.....	15

11. El Informe Final fue preparado entre el 12 y 23 de abril en la Sede Central. Según lo planeado, al Grupo se le entregó una versión preliminar del documento de Política General Revisado y versiones preliminares de los Programas que se van a incorporar al nuevo Plan de Mediano Plazo.
  
12. La versión preliminar de este informe se discutió ampliamente con el Director General y el Subdirector General, antes de elaborar la versión final.



## Capítulo 1. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y POLITICAS A LARGO PLAZO

### A. ORIENTACION A LARGO PLAZO

#### Antecedentes sobre el papel y las funciones del IICA

1.1 Con el fin de orientar las políticas del IICA a largo plazo, es conveniente identificar lo más claramente posible el tipo de actividades que el IICA debería emprender. Esto se desprende de las funciones y responsabilidades establecidas en la nueva Convención y del papel que el Instituto debería desempeñar, teniendo en cuenta las diferentes tendencias que influirán en el desarrollo agrícola y el bienestar rural en América Latina y el Caribe durante los próximos diez años.

1.2 La Convención del Instituto Interamericanos de Cooperación para la Agricultura indica lo siguiente, en cuanto a naturaleza y propósitos del IICA:

"Artículo 3. Los fines del Instituto son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Artículo 4. Para alcanzar sus fines el Instituto tendrá las siguientes funciones:

- a. Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural.
- b. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimiento de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural;
- c. Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con la Organización de los Estados Americanos y con otros organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y
- d. Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos, o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales."

Actividades necesarias para una correcta orientación general a largo plazo

1.3 El Grupo considera que el IICA podrá cumplir de la mejor manera sus responsabilidades si las interpreta en el sentido de emprender actividades generales, orientadas a identificar áreas prioritarias de desarrollo agrícola y bienestar rural en América Latina y el Caribe. Tales actividades deberían permitir una visión de conjunto, la identificación y descripción, el análisis y la interpretación y la investigación pertinente, en función de los problemas actuales y potenciales del desarrollo agrícola y del bienestar rural en la región.

1.4 Una visión general y permanente del estado del desarrollo agrícola y del bienestar rural en el Hemisferio debería tener en cuenta su diversidad nacional, fisiográfica, ecológica, económica y social.

1.5 Debería realizarse la identificación y descripción de las condiciones y tendencias del desarrollo agrícola y del bienestar rural que son comunes a las naciones que forman el Hemisferio o a grupos de esas naciones.

1.6 Estas condiciones y tendencias deben ser objeto de análisis e interpretación a fin de:

- i. Identificar el impacto de los esfuerzos que realizan los Estados Miembros para influir en el desarrollo agrícola y el bienestar rural.
- ii. Identificar el impacto de factores exógenos (tales como los mercados internacionales) sobre la situación del desarrollo agrícola y el bienestar rural.
- iii. Determinar y definir los problemas y oportunidades actuales y potenciales de los Estados Miembros en desarrollo agrícola y bienestar rural.

1.7 La investigación de los problemas y oportunidades actuales y potenciales se requiere para determinar:

- i. Su impacto potencial en el desarrollo agrícola y el bienestar rural de los Estados Miembros.
- ii. El potencial existente en los Estados Miembros para evitar o resolver los problemas o capitalizar las oportunidades.
- iii. Los cursos de acción posibles dentro de las restricciones impuestas por las condiciones hemisféricas y las posibilidades técnicas.

- iv. La identificación de las formas mediante las cuales los Estados Miembros podrían poner en efecto tales cursos de acción.

1.8 El Grupo reconoce que en algunas de estas actividades otras organizaciones ya están realizando (sistemáticamente o no) una buena parte del trabajo. El Grupo no recomienda que el IICA duplique o reemplace el trabajo de otras organizaciones sino que sugiere, en cambio, que ejerza un papel de consolidador y, cuando ello resulte esencial para otras actividades, llene brechas fundamentales con trabajos propios en áreas seleccionadas.

#### El Papel del IICA en América Latina y el Caribe

1.9 El IICA debería proporcionar de manera continua a los Estados Miembros y a la comunidad internacional que les brinda asistencia, la información derivada de las actividades mencionadas para ayudarles a concentrar la atención y los recursos sobre problemas u oportunidades de alta prioridad, así como sobre los medios más apropiados para resolver unos o aprovechar las otras.

1.10 El IICA debería proporcionar asistencia técnica a los países para establecer o mejorar la competencia institucional para encarar problemas internos de los países. Esta asistencia podría ser proporcionada por el IICA en forma directa o indirecta, como ayuda a los Estados Miembros para obtenerla de otras fuentes.

1.11 El IICA debería interceder ante la comunidad internacional que brinda asistencia a los Estados Miembros para que ella los apoye en sus esfuerzos tendientes a resolver sus problemas internos. Tal acción incluiría cooperar con dicha comunidad en la planificación y organización de los esfuerzos nacionales así como en la provisión de asistencia técnica a las instituciones nacionales durante la ejecución.

1.12 El IICA debería participar en la administración de algunas actividades de desarrollo seleccionadas, cuando la solución exitosa de un problema no pueda lograrse sin dicha participación.

1.13 El IICA debería ser el vocero de las necesidades del sector agrícola y rural del Hemisferio, dentro del Sistema Interamericano y frente a otros entes internacionales.

1.14 El IICA debería coordinar sus propias actividades con las de otras agencias internacionales, para asegurar que los recursos utilizados alcancen en conjunto la mayor efectividad.

1.15 Por su carácter internacional, el IICA puede, entre otras cosas, promover programas multinacionales y participar en su planificación, seguimiento, evaluación y retroalimentación. También está en posición de recomendar que se canalicen recursos externos hacia los países y, cuando sea necesario, de participar en la administración de esos fondos. Podría además, estimular la eficiencia y efectividad de las instituciones nacionales mediante el uso de asistencia técnica, entrenamiento, racionalización o simplemente cooperación. Con el objetivo de facilitar estos esfuerzos, el IICA debe mantener una red de información continental a la que tengan acceso todos los países miembros.

#### La cooperación multinacional como un criterio crucial

1.16 El Grupo considera que, el concepto de cooperación entre los Estados Miembros es de máxima importancia para el IICA, al llevar a cabo las actividades indicadas. Es evidente que existen algunos problemas ( u oportunidades) en el desarrollo agrícola y en el bienestar rural que los Estados Miembros pueden fácilmente resolver (o aprovechar) por su propio esfuerzo. El IICA, como organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano, es el mecanismo principal por el cual se pueden promover esfuerzos cooperativos.

1.17 Cuando exista ya una cooperación entre los países miembros, el IICA debería ocuparse de fortalecerla, esforzándose para ampliar las áreas (geográficas o temáticas) de cooperación.

1.18 Por consiguiente, es importante que el IICA concentre su atención sobre los problemas u oportunidades del desarrollo agrícola y el bienestar rural que son comunes al conjunto de naciones del Hemisferio o a grupos de éstas y para los cuales soluciones más efectivas y eficientes pueden lograrse mediante esfuerzos cooperativos más que por acciones individuales de los Estados Miembros.

#### Desarrollo Agrícola y Bienestar rural

1.19 Los conceptos de desarrollo agrícola y bienestar rural son fundamentales para la existencia del IICA. Por consiguiente, en el IICA existirá una fuerte tendencia para definir estos conceptos, ya sea para aclarar los fines últimos del IICA, o para obtener la aprobación de los Estados Miembros a una orientación determinada de las actividades del Instituto. Sin embargo, el Grupo considera que, independientemente de tales propósitos, la definición e interpretación de los conceptos enunciados debe seguir siendo una prerrogativa exclusiva de los Estados Miembros.

1.20 El IICA, como un instrumento de los Estados Miembros, puede ayudar en el proceso de definición e interpretación. Sin embargo, dada la naturaleza de esos conceptos y la posibilidad de que al respecto surjan puntos de vista sustancialmente diferentes dentro y entre los países, el Instituto debe vivir y operar con finalidades que puedan ser adaptables a

las condiciones de tiempo y espacio. Esto no significa un problema serio, considerando la posibilidad de una gran coincidencia en cuanto a intereses y prioridades entre los Estados Miembros.

1.21 Para apoyar el logro de esta comunidad de intereses y prioridades, el IICA necesita: a) un mecanismo para establecer formalmente las áreas de interés y de prioridad común; b) la aceptación por parte de cada Estado Miembro de las áreas de esfuerzo cooperativo que ellos mismos han establecido colectivamente.

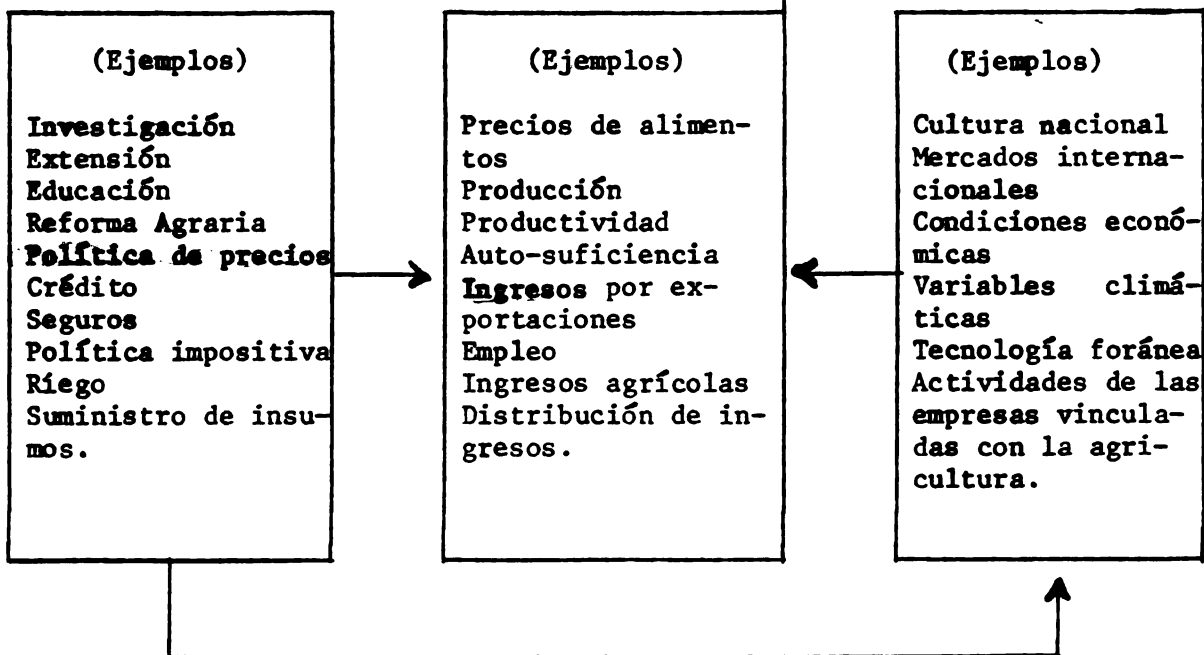
1.22 El proceso por el cual cada país puede influenciar el desarrollo agrícola y el bienestar rural es complejo y, generalmente, no suficientemente bien comprendido. En su concepción más simple, este proceso puede ser visualizado como un conjunto de políticas y programas que actúan, tanto directa como indirectamente, para influir -por lo general con una demora significativa- a una serie de variables, que pueden ser consideradas como indicadores de los conceptos de desarrollo agrícola y de bienestar rural.

CUADRO 1

Política y programas  
del sector público

Indicadores del desa-  
rrollo agrícola y el  
bienestar rural

Factores exógenos



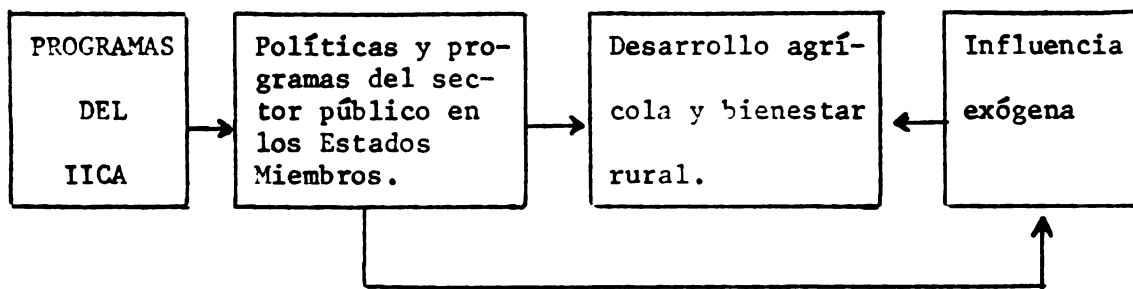
1.23 Los factores ejenos al control del sector público desempeñan un papel importante en la determinación del nivel de desarrollo agrícola y de bienestar rural, aunque las políticas del sector público pueden ser estructuradas para ampliar o modificar estas influencias. El tiempo es un elemento crucial para todos los indicadores los cuales muestran un comportamiento a través del tiempo que depende de su condición inicial, de la naturaleza de las políticas y programas del sector público, así como de los factores exógenos. La dotación de recursos básicos y las condiciones culturales del país son significativos para determinar las condiciones iniciales y la influencia que pueden alcanzar ciertas políticas y programas.

1.24 Bajo cualquier conjunto particular de condiciones básicas y de factores exógenos, el efecto global de las políticas y programas del sector público, dependerá de los siguientes elementos:

- i. La magnitud de los programas
- ii. La efectividad de cada programa o política particular
- iii. La combinación de programas y políticas
- iv. La eficiencia con que operen los programas

1.25 La estrategia básica del IICA debe consistir en influir sobre los elementos que determinan el efecto global de las políticas del sector público en cada uno de varios Estados Miembros, con el objeto de permitirles resolver conjuntamente un problema particular o de lograr el máximo provecho de una oportunidad que podrían tener en común. (Ver cuadro 2).

CUADRO 2





1.26 En términos de recursos, el IICA debe empeñarse por utilizar un presupuesto global que se mide en términos de millones de dólares, para influir favorablemente sobre el destino de gastos públicos que representan miles de millones de dólares. Para concentrar sus esfuerzos, el IICA debe seleccionar cuidadosamente un conjunto limitado de problemas u oportunidades en que tal influencia pueda lograrse de manera realista. (Ver 2.22 hasta final del capítulo)

### Principales tendencias evolutivas para América Latina y el Caribe

1.27 Las actividades del IICA se llevan a cabo en el contexto del Hemisferio. Para alcanzar su lugar como líder del pensamiento agrícola, el IICA no solamente debe entender las condiciones existentes sino también prever cambios en las tendencias, identificar su efecto sobre las situaciones de los países y ajustar sus actividades para hacer frente a dichos desafíos.

1.28 Diversidad y complejidad. Las responsabilidades del IICA cubren un hemisferio de condiciones demográficas, ecológicas, culturales, económicas, fisiográficas y políticas disímiles. La Organización tiene que entenderse con gobiernos que tienen objetivos y estructuras diversos, mediar entre ellos así como con organismos donantes también diferentes. Estas sociedades se están volviendo cada día más complejas como lo son sus relaciones con un mundo cada vez más complicado.

1.29 El IICA para ser efectivo, no debe solamente reconocer esta diversidad y complejidad en sus análisis, planes y programas, sino que también debe ser capaz de proporcionar al sector rural/agrícola nacional, una revisión objetiva de las perspectivas y posibilidades a su alcance. Una información objetiva de este tipo es esencial para formular las decisiones políticas racionales acerca de prioridades para el desarrollo.

1.30 Alimentos y empleo. La demanda conjunta y creciente por alimentos y empleos remunerativos continúan dominando lo que se espera del sector rural/agrícola. Los efectos de un rápido crecimiento de la población se agravan por un aumento de los ingresos que, a pesar de su distribución dispereja, incrementan suficientemente la demanda de alimentos como para elevar sus precios y hacer más destacada la demanda por empleos mejor remunerados. Es probable que a corto plazo, no disminuya la presión poblacional, mientras que la creciente complejidad socioeconómica, mantendrá presiones ascendentes sobre los ingresos, mientras no haya depresión mundial.

1.31 Balance de la población rural-urbana. La migración rural a centros urbanos, tanto natural como acelerado y el crecimiento interno de estos últimos centros, implican varios efectos adversos en la agricultura:

- i. El cambio en el balance del poder político puede provocar el control de precios que reduce los incentivos a la producción. La agricultura deberá ser más eficiente para poder convivir con políticas que no podrán variar completamente a su favor.
- ii. La demanda por alimentos más baratos y de mejor calidad, por transportes más económicos y por un sistema de distribución interno con mayor concentración en las ciudades, modifican las ventajas comparativas. Para afrontar este desafío, la agricultura nacional debe efectuar cambios importantes.
- iii. La emigración reduce el tamaño de la fuerza de trabajo rural y aumenta su costo.

1.32 Demanda internacional reducida. La demanda por exportaciones tradicionales no-competitivas (café, cacao, algodón, azúcar, banano, caucho) crece lentamente, reflejando modificaciones permanentes en el crecimiento de la población, en la sustitución de productos y en las preferencias del consumidor. En el caso de otros productos especializados (carne, fruta, hortalizas, especias aromáticas, condimentos, flores ornamentales y algunos alimentos procesados) la demanda permanece alta pero se vuelve más exigente en cuanto a calidad. La habilidad de las naciones del Hemisferio para prosperar por medio de la producción de productos competitivos no especializados (granos para alimentación humana y animal, leguminosas, semillas, oleoginosas, jugos concentrados congelados) depende de lograr bajos costos, altos rendimientos y una efectiva comercialización.

1.33 Esta situación general no mejorará fácilmente, debido a la integración de los mercados mundiales y a su complejidad y eficiencia crecientes. La América Latina y el Caribe han perdido en los últimos treinta años, su ventaja comparativa generalizada. Solamente unos pocos países, como Brasil, han hecho las modificaciones necesarias en política, investigación y desarrollo y los correspondientes sistemas de apoyo que les dan una ventaja comparativa internacional en productos nuevos, tales como jugo de naranja congelado, pollos parrilleros y soya.

1.34 Desarrollo diferencial. La respuesta que han dado los diferentes países o regiones a los cambios en las demandas del mercado, han alterado significativamente su ventaja comparativa entre y dentro de los países de la región. Esto conduce a un mercado dualista en el que algunos de los países miembros del IICA, se vuelven cada vez más prósperos, mientras que otros se encuentran atrapados en una pobreza crónica. Esta dualidad es extensiva a los diferentes segmentos de la población rural en estos países.

1.35 Los buenos deseos no son suficientes para que los países puedan salir de esta trampa; el IICA debe prestar atención creciente a las necesidades contrastantes entre sectores poblacionales y entre países y a la asistencia a los países miembros para encontrar medios que permitan moderar estas diferencias.

1.36 Tecnificación creciente. El proceso dominante por medio del cual se produce la diferenciación, se basa en los distintos grados de tecnificación de los sistemas agrícolas. Aquellos países, subsectores o empresas que han tenido más éxito al afrontar las demandas del mercado, lo han hecho por medio de aplicación de tecnologías nuevas y mejoradas en los sistemas agrícolas y alimentarios. Más allá de una tecnología que se limite a aumentar el rendimiento, el proceso debe extenderse hacia el ajuste de los sistemas de producción y comercialización con el fin de ahorrar altos costos de energéticos, hacia el correcto enfoque de problemas relacionados con conservación del ambiente y hacia el cumplimiento de requisitos más rigurosos sobre comercialización y procesamiento. Existe una multitud de factores que influyen sobre el éxito del desarrollo y la incorporación de la tecnología; estos factores son temas legítimos para la investigación.

1.37 Deterioro de recursos/degradación del ambiente. La presión de la población y una explotación imprudente han destruido una parte significativa de los recursos naturales agrícolas del Hemisferio. Aunque es conocido desde hace mucho tiempo, es muy poco lo que se ha hecho para solucionar este problema. Entre sus causas se encuentran la creciente (explosiva) presión poblacional que obliga a explotar tierras cada vez más frágiles, el imperativo económico de transformar recursos naturales en productos rentables, las inversiones y reglamentaciones gubernamentales inadecuadas e inefectivas y la falta de un conocimiento adecuado sobre alternativas de explotación.

1.38 El IICA debe redoblar sus esfuerzos para llamar la atención a los Estados Miembros sobre la situación ambiental y de recursos y ayudarles a encontrar soluciones eficaces a los problemas imperantes. El recurso agrícola básico -la tierra- es prácticamente irremplazable; su pérdida destruye al sector.

1.39 Costos de energía crecientes. Los costos crecientes del petróleo no solamente afectan los costos directos en energía de la agricultura mecanizada, sino también el costo de la maquinaria, de los insumos y de las fuentes alternas de energía. Indirectamente, el costo del petróleo causa pérdidas de divisas que podrían tener un mejor uso en la importación de insumos agrícolas.

1.40 Es poco probable que pueda revertirse este alto costo energético. También es improbable que la agroenergía llegue a corto plazo a ser competitiva con el petróleo, aunque esta posibilidad debe continuarse investigando con toda la urgencia posible. A corto plazo, se debe dar énfasis a la tecnología que ahorre energía (por ejemplo, labranza mínima, control integrado

de plagas); fuentes alternas de energía (ejemplos: pequeños proyectos hidroenergéticos o uso de energía eólica); y combustibles renovables (madera y carbón vegetal).

1.41 Expansión de la frontera agrícola. Las posibilidades de expansión física de la frontera agrícola se limitan a la explotación del trópico húmedo y al uso eficiente del agua. Se está logrando un proceso significativo acerca de cómo conseguir un uso sostenido de los frágiles suelos tropicales por parte de las instituciones de investigación incluídas en el REDINAA\*, el CATIE\*\*, y la Universidad de Carolina del Norte. La preocupación principal del IICA a este respecto debe ser mantenerse informado permanentemente de esta investigación y asegurarse que llegue a conocimiento de los países miembros interesados.

1.42 El riego es otro medio para expandir la frontera agrícola, que limita el riesgo mientras aumenta la producción. También permite cultivar productos de mayor valor; el ordenamiento de la comercialización y centrarse en sistemas más precisos de ingeniería de producción agrícola. El IICA debe asegurar una atención creciente a esta área de actividad.

## B. MISIONES Y GRUPOS OBJETIVO DEL IICA

1.43 Después de estudiar los documentos que le fueron suministrados y de entrevistar a funcionarios gubernamentales y del IICA en los países visitados, el Grupo confirmó que las grandes áreas problemáticas identificadas en la Convención del IICA, son dos; una que se relaciona directamente con los aspectos del desarrollo agrícola y la otra, asociada más específicamente con el bienestar rural.

### Desarrollo Agrícola

1.44 Las necesidades que fueron indicadas como de mayor importancia consisten en producir y comercializar eficientemente:

- i. Cantidades suficientes de alimentos de buena calidad para llenar las necesidades de la población del país.
- ii. Productos de exportación para mejorar la balanza de pagos del país.
- iii. Productos agroenergéticos (combustible)

---

\* Red de Investigación Agraria de las Amazonas

\*\* Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza

1.45 Para poder satisfacer estas necesidades, se asigna importancia al desarrollo de la agricultura comercial (empresarial\*) y al aumento del área dedicada a la agricultura, a expandir la frontera agrícola (tierra no ocupada), incorporando la tecnología más avanzada posible y sin hacer del empleo un objetivo fundamental.

1.46 La producción de combustible a partir de materia prima agrícola, está recibiendo alta prioridad en Brasil y probablemente, en otros países que enfrentan problemas energéticos. Como esta actividad generalmente implica la necesidad de utilizar tierras cultivables en competencia con la producción de alimentos o de productos de exportación, esta nueva necesidad deberá tomarse en cuenta al balancear las producciones del sector agrícola.

#### Bienestar rural

1.47 El bienestar rural puede ser alcanzado a través del desarrollo agrícola y de la expansión y diversificación que ésta produce frecuentemente como ampliación de actividades productivas en las áreas rurales. Sin embargo, para la población rural debajo de la línea de pobreza, el bienestar rural puede requerir, en algunos casos, un enfoque un tanto diferente.

1.48 Por ello, algunos países pueden considerar aconsejable interpretar el objetivo del bienestar rural contenido en la Convención del IICA, como referido principalmente a los pobres del sector rural, puesto que éste es el segmento de la población que puede requerir soluciones particularmente difíciles. Esto no debe interpretarse en el sentido de que otros tipos de población rural deban ser excluidos de las actividades del IICA. En realidad, el grupo considera que es mejor dejar en manos de los propios países (ver 1.19 y 1.59) la selección de los grupos objetivo. Sin embargo, en este informe se adopta el enfoque potencialmente más difícil de interpretar el bienestar rural como referido principalmente a los pobres del sector rural.

1.49 En respuesta a las preguntas explícitas del Grupo durante las entrevistas con autoridades nacionales en relación con el problema de la pobreza rural, se señaló la necesidad de mejorar el nivel de vida de los habitantes de las áreas rurales que están debajo de "la línea de pobreza", ya sea que tengan o no acceso a la tierra. Esta segunda prioridad surge particularmente, en aquellos países donde más de la mitad del total de la producción agrícola proviene de agricultores que caen por debajo de la línea

---

\* La agricultura de tipo comercial implica el uso de tecnología productiva para satisfacer las necesidades del mercado y no puede definirse solamente con base en el tamaño de la explotación o de su grado de mecanización.

de pobreza y que consumen prácticamente todo lo que producen. Por lo tanto, no contribuyen significativamente a alimentar a una creciente población urbana.

Algunas preocupaciones relacionadas con la solución de los problemas del desarrollo agrícola y el bienestar rural

1.50 El Grupo desearía destacar dos preocupaciones relacionadas con las estrategias para el desarrollo rural:

- i. Aunque el Grupo está de acuerdo con la necesidad de producir y de comercializar alimentos de acuerdo con la expansión demográfica, una excesiva concentración en la autosuficiencia de parte de cada país puede ser perjudicial para algunos Estados Miembros que quieren aprovechar los principios básicos del comercio y de las ventajas comparativas. Estos principios deben aceptarse y usarse como componente de una estrategia hemisférica para expandir la producción de alimentos.
- ii. Muchos de los países miembros producen para exportar a los mismos mercados. Son bien conocidos los resultados del abastecimiento excesivo sobre cualquier mercado. Los planes para aumentar las exportaciones deberían hacerse con pleno conocimiento de los planes que otros países tienen sobre el suministro de productos similares.

1.51 A la luz de estas preocupaciones acerca de esas estrategias para el desarrollo agrícola, el Grupo visualiza un papel importante para el IICA en la colaboración con los Estados Miembros para el establecimiento de metas para diferentes productos, de acuerdo con las realidades de los mercados hemisféricos o mundiales y con los principios de ventajas reales y comparativas, tal como se la aplican al comercio de productos alimenticios entre los países. A este respecto, el IICA debería trabajar también con otros organismos intergubernamentales regionales y hemisféricos y agrupaciones económicas-políticas.

1.52 Durante las discusiones con las autoridades nacionales en relación con las prioridades y enfoques del bienestar rural, se plantearon problemas en cuanto a la adopción sin criterio de tecnologías que van más allá de la capacidad administrativa nacional y que no concuerdan con los recursos locales. Estos se mencionaron como puntos que deben considerarse cuidadosamente en las futuras estrategias para el desarrollo rural.

### Dos misiones para el IICA

1.53 Por ello, el IICA se enfrenta con dos objetivos globales, aparentemente conflictivos. Sin embargo, una reevaluación indicará que en muchos países, por lo menos los más grandes, la pobreza rural se concentra en ciertas áreas, mientras que otras están ya reservadas a una agricultura comercial, más o menos eficiente. Aún más, los productos de estas diversas áreas no satisfacen necesariamente los mismos mercados. Y más todavía, la conciliación de objetivos productivos y sociales puede ser posible, en algunos casos, por medio de la selección de ciertos bienes para que sean producidos por el subsector "eficiente", mientras que otros se generarían en el subsector "marginal".

1.54 Dentro de este contexto, las dos grandes misiones que el IICA puede definir son, por lo tanto, las siguientes:

- i. Cooperar con las instituciones de los países miembros en el desarrollo de una agricultura eficiente de tipo comercial, con una tecnología que refleje las posibilidades nacionales y que sea dedicada a la producción de bienes de calidad y, en algunos casos, combustible para consumo interno, la sustitución de importaciones y la provisión de productos exportables.
- ii. Cooperar con las instituciones de los países miembros en mejorar el nivel de vida de la población rural que está ubicada bajo la "línea de pobreza", por medio de acciones que faciliten su incorporación en la corriente principal del desarrollo agrícola, o en otro empleo que los capacite para salir de su pobreza.

1.55 La identificación de los problemas fundamentales que impiden el desarrollo del sector agrícola y que afectan el bienestar rural deben basarse en estudios de las condiciones del sector y de las áreas rurales de cada país. En algunos de los países estos estudios/diagnósticos ya se han llevado a cabo y el IICA podría utilizarlos. En todo caso, el IICA debería manejar esta información permanentemente, actualizándola, almacenándola y teniéndola disponible, posiblemente como parte del proceso interno de la institución para la preparación de los planes de acción a nivel de país.

1.56 Cuando este tipo de información no esté disponible, el IICA podría llevar a cabo los estudios correspondientes en colaboración con las instituciones nacionales pertinentes. Estos estudios de diagnóstico de problemas y de planeamiento se deberían centrar en una orientación continua hacia el futuro de la alimentación, energía, niveles de vida rural en general, y en posibilidades de exportación. Los problemas u oportunidades a nivel de país se podrían definir de manera que involucren estos

aspectos directamente. De otra forma, sería difícil definir las prioridades y concentrar la acción del IICA a nivel de país en asuntos que son cruciales para su solución.

1.57 El establecimiento de prioridades se debe llevar a efecto junto con los especialistas o instituciones nacionales. Idealmente, deberían haber pautas comunes aceptadas por todos los países. Esta acción conjunta forma parte de la función del fortalecimiento institucional. Cuando no exista una institución nacional con la que se pueda trabajar, este proceso puede dar origen a un servicio de planeamiento para el sector agrícola que se pueda hacer cargo de los estudios sobre la marcha del sector y la evaluación de sus problemas y prioridades.

#### Grupo básico del IICA

1.58 Durante los pasados diez años, el Plan General del IICA ha enfatizado la necesidad de fortalecer las instituciones que trabajan con el pobre rural y para él. La nueva Convención le asigna al IICA una tarea similar de fortalecimiento a las instituciones que trabajan en desarrollo agrícola, pero como parte de un ámbito amplio de responsabilidades. Dada el área de especialización del IICA, los problemas existentes de la pobreza rural de la región y la naturaleza multisectorial de los procesos del desarrollo rural, se deberá tomar una decisión sobre cómo lograr un balance entre las dos misiones del IICA -desarrollo agrícola y bienestar rural- de común acuerdo con las autoridades nacionales.

1.59 En la pasada década, el IICA definió su llamada orientación humanista que buscó sacar al pobre rural de su condición de pobreza. Aunque el IICA, por ese medio, estableció un grupo básico específico, el Grupo considera que la clientela del Instituto está compuesta realmente por las instituciones nacionales, incluyendo los organismos de desarrollo rural que tienen que ver con los problemas de pobreza. Si un país no cuenta con este último tipo de institución, o si el gobierno expresa poco interés en este segmento de la población, entonces el IICA no puede llevar a cabo esta misión. Sin embargo, sí puede considerar apropiado intentar convenir al gobierno de ese país para hacer algo en esa área, ayudándolo a desarrollar sus programas o instituciones. Este intento requeriría que el IICA estableciera un liderazgo que sea aceptado, basado en estudios objetivos, científicos y no en sentimientos basados en emociones.

1.60 El Grupo considera que el pobre rural continuará siendo uno de los grupos básicos principales de las instituciones nacionales, debido a que:

- i. Merecen incluirse en todos los esfuerzos para mejorar el bienestar rural; y a que



- ii. Pueden contribuir sustancialmente al desarrollo agrícola, una vez que hayan sido incluidos en la corriente principal de la sociedad.

1.61 El hecho de que el IICA haya mostrado tanto interés en el pobre rural en el pasado, implica que cuenta con cierto conocimiento y comprensión de esta área. Es extremadamente importante que esto no se pierda al adaptarse el IICA a las prioridades actuales de los Estados Miembros. Por cierto, la comprensión completa y objetiva de todos los tipos de situaciones a nivel de finca, debería ser un componente integral del trabajo del IICA.

### C. RECOMENDACIONES PARA LOS OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y POLITICAS A LARGO PLAZO DEL IICA

1.62 El Plan General del IICA debe ser revisado y analizado para que refleje las ideas discutidas hasta ahora en este documento.

1.63 En particular el IICA debería actuar sobre la base de programas aprobados conjuntamente por los Estados Miembros, fundamentados en la previsión de problemas y oportunidades que surgen de las tendencias que es probable que prevalezcan en América Latina y el Caribe en los próximos diez años y diseñados para que influyan en las políticas nacionales, buscando lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural, según los hayan definido los propios países.

1.64 El IICA, como organismo especializado del Sistema Interamericano se debe mantener plenamente consciente del impacto de las condiciones esencialmente no agrícolas, factores exógenos, políticas y programas de desarrollo agrícola y de bienestar rural. El Instituto no debe permitirse el mantener una visión de su propio medio que sea muy estrecha, ni un punto de vista de su campo de esfuerzos que sea muy amplio. Lo primero colocaría al IICA en una posición débil para seleccionar exitosamente programas efectivos; lo último lo colocaría en posición de tratar de lograr mucho más de lo que pueden abarcar sus limitados recursos.

1.65 Debido a que el propósito de la producción de alimentos y fibra es el de satisfacer mercados, el IICA debe definir su propio campo de esfuerzos en términos de la producción y la comercialización de estos productos. En ambas áreas, puede involucrarse intentando influir en las políticas del sector público y en programas que concentren su atención en estas importantes funciones económicas. Esto incluye una larga lista de actividades, como son: el planeamiento del sector agrícola, la investigación agrícola, el comercio agrícola, la extensión agrícola, la irrigación y otras.

## Capítulo 2. ORIENTACIONES ESPECIFICAS PARA 1982/1987

### A. ASPECTOS POLITICOS

2.1 Las orientaciones específicas para una política del IICA a cinco años debe considerar tanto los aspectos generales como los operacionales de mediano plazo. En el presente documento, la discusión sobre políticas generales, se basa en una estrategia para lograr el liderazgo técnico y la eficiencia administrativa. El análisis y las sugerencias sobre la política operacional han de enfatizar, a su vez, el planeamiento de los programas, las relaciones con los Estados Miembros y con los donantes y la identificación y administración de recursos técnicos.

#### Producción de alimentos como meta principal

2.2 Actualmente pareciera que el mayor interés entre los estados miembros es aumentar la producción de alimentos, para mantenerse acordes con el rápido crecimiento de la población de la cual gran cantidad se encuentra ubicada en las áreas urbanas y vive de ingresos relativamente bajos. En muchos de los países miembros, si el alcance de esta meta ha de realizarse, probablemente se logre por medio del aumento de la productividad y la eficiencia de los productores comerciales. En algunos países (como Haití) existe una mayor compatibilidad que en otros entre las dos metas, que son el aumentar la producción de alimentos y mejorar el bienestar rural. Por lo tanto, si actualmente la producción de alimentos es una meta fundamental, el IICA debería responder concentrándose en áreas donde pueda contribuir más efectivamente a lograr este objetivo.

2.3 La mayor parte del trabajo del IICA en los últimos diez años se ha centralizado en la mejora del bienestar del campesino. Aunque esto es, sin lugar a dudas, un componente importante del mandato general dado al IICA, existen algunos factores que sugieren que sería apropiado un cambio de prioridades.

#### Prioridades en los programas

2.4 El Grupo de Expertos considera que las decisiones en base a las cuales los programas específicos deben establecerse, alterarse o eliminarse, son más una responsabilidad del Comité Ejecutivo y, en última instancia, de la Junta Interamericana de Agricultura utilizando para ello diversas fuentes de información.

2.5 Aunque el Grupo ha visto algunos borradores iniciales de propuestas de programas y ha expresado su opinión sobre la prioridad de dos de ellos, se ha preocupado mucho más por hacer recomendaciones sobre el proceso por medio del cual el IICA seleccione programas, en vez de establecer la prioridad en los mismos. Así, a corto plazo (82-87) sería mucho más importante que el IICA definiera claramente sus programas y propósitos, más que buscar que ellos sean de la más alta prioridad para los Estados Miembros. Esto presupone, desde luego, el apoyo de los Estados Miembros a los programas que el IICA lleve a cabo.

2.6 La preocupación del Grupo, descrita más ampliamente adelante, es que el IICA debería ejercer el liderazgo técnico, que es su destino potencial, en vez de buscar un bajo común denominador. Este liderazgo, a su vez, requiere de la comunicación de problemas incipientes y soluciones alternas a los países miembros y de una continua interacción con ellos, dando énfasis, en esta forma, a la necesidad de un proceso de planeamiento de programas cuidadosamente organizado.

### Políticas de mediano plazo

2.7 Claramente, la tarea más importante que enfrenta la administración actual del IICA es restaurar y fortalecer la confianza de los países miembros en su Institución. Esta es la primera administración que funciona bajo el nuevo capítulo concebido para aclarar el estatus del IICA, sus funciones y objetivos, estimulando una participación mayor de los Estados Miembros en la formulación de sus políticas, estrategias y programas.

2.8 El Director General y su personal se enfrentan a las más extraordinarias oportunidades, cada una de las cuales refleja los problemas que acosan a los países individualmente, al Hemisferio y al Instituto:

- i. La oportunidad para dirigir las naciones del Hemisferio, por medio de la excelencia profesional y la integridad administrativa, hacia la solución del problema más persistente de la humanidad, la alimentación;
- ii. La oportunidad de involucrar a los países miembros en el fortalecimiento de este liderazgo al proporcionarles una evidencia incontrovertible de la conveniencia de ese liderazgo;
- iii. La oportunidad de lograr un estatus financiero estable y creciente, al moldear una institución cuyo liderazgo técnico, actuación e integridad fiscal estimularán la prontitud en el pago de cuotas mayores, a la vez que atraería recursos extraordinarios;
- iv. La oportunidad de crear una entidad moderna de administración con planeación y ejecución descentralizada, controlada por medio de procedimientos eficaces de manejo (normas, reglamentaciones, comunicaciones, procesos, documentación) que atraerá e involucrará a los mejores profesionales del desarrollo agrícola del Hemisferio.

### Liderazgo técnico y eficiencia administrativa como base para la nueva política

2.9 El Grupo de Expertos considera que la habilidad del IICA para superar los problemas evidentes y lograr todo el fruto esperado de estas oportunidades descansaría, en última instancia, en la eficacia de la actuación del IICA al afrontar las necesidades de sus miembros. La ejecución eficaz, a

su vez, es clave para el liderazgo profesional y para la eficiencia administrativa.

### Liderazgo técnico en una política a mediano plazo

2.10 El liderazgo técnico, en esencia, requeriría que el IICA respondiera menos a las necesidades sentidas y actuales de sus miembros y más a anticipar, comunicar y lograr un entendimiento común de sus necesidades reales, a más largo plazo. Requeriría que el IICA llevara a cabo menos asistencia técnica directa y lograra más asistencia de otras fuentes para satisfacer las necesidades de los países. El IICA debería cesar en su esfuerzo inútil por cubrir todo el sector y concentrarse en un número limitado de áreas bien definidas y apropiadas de importancia singular. El Instituto debe emplear personal, con conocimientos en desarrollo agrícola de calidad indiscutible y suministrarle el apoyo administrativo apropiado asignándole responsabilidades necesarias para alcanzar su eficacia óptima.

2.11 El ambiente de la cooperación técnica en América Latina y el Caribe ha cambiado radicalmente en los últimos veinte años. A través del Hemisferio, hay individuos que han alcanzado estatus en la cima de la escala profesional, y aún en los países más pobres existen profesionales que, en número y calidad, no estaban disponibles ni en los años cincuenta o en los primeros años de los sesenta. Los organismos donantes están concentrando mayormente su atención en los programas agrícolas y están dispuestos a financiar asistencia técnica hasta el nivel en que los recipientes estén dispuestos a aceptar. Asimismo, actualmente los profesionales agrícolas reconocen ahora que ya no tienen que aceptar los salarios mínimos, las limitaciones burocráticas y los controles políticos impuestos por sus propios países y pueden trasladarse a posiciones internacionales, movilizándose de un lugar a otro.

2.12 El destino evidente del IICA es reconocer el cambio en el ambiente de la cooperación técnica, explicarlo a sus miembros y aprender cómo explotarlo para el beneficio de ellos. Esta acción redundaría desde luego, a largo plazo, en beneficio del IICA, pues éste sería reconocido como el organismo que puede aportar la mejor pericia internacional para sobrellevar los problemas de un país, en vez de ser una fuente directa, aunque amplia, de capacidad mediocre.

2.13 El ambiente tecnológico también ha cambiado y continúa cambiando dramáticamente. Los altos precios del petróleo han dirigido la atención a la reducción en el consumo de energía en la agricultura y a la agro-energía. El énfasis genético ha cambiado de las variedades de alto rendimiento, que requieren niveles altos de insumos a encontrar variedades con buen rendimiento a niveles bajos de fertilidad, y al desarrollo de tecnología de fijación de nitrógeno. Un conocimiento mayor de los requisitos de plantas y animales ha llevado a "mecanizar" la agricultura que ensambla todos los elementos de producción en detalles minuciosos y precisos, para producir vegetales, pollos, huevos, carne de cerdo y otros productos en volumen,

calidad y precio más favorable al consumidor que aquellos producidos tradicionalmente. Asimismo, la presión de la población y la actitud de "dejar hacer" estimulan la explotación destructiva de los recursos naturales, incluyendo las cuencas de las cuales depende la agricultura avanzada. Los patrones de comercio mundial cambian con la tecnología: Brasil ha llegado a ser el líder de la exportación de pollos y concentrado de jugo de naranja congelado, así como un exportador mayor de soya. Tailandia exporta maíz y cerdos; la Unión Soviética importa trigo y granos para alimentación animal.

2.14 El IICA, como organismo especializado en la agricultura de la OEA, tiene la responsabilidad de reconocer estas tendencias, analizar su significado y ayudar a sus miembros a beneficiarse de ellas. Es crucial que los Estados Miembros planeen sus estrategias de desarrollo agrícola con conocimiento pleno de las condiciones del mercado para los productos que ellos desean producir y las consecuencias de las tecnologías que desean utilizar.

#### Concentración de pericia, intermediación científica, y anticipación para el liderazgo técnico

2.15 El IICA no puede ejercer el liderazgo por volumen: su presupuesto es muy pequeño y su universo muy grande. Tampoco puede llegar a ser líder por medio de la especialización técnica en todas las áreas; las necesidades de sus miembros son muy variadas. Puede obtener este liderazgo profesional por medio de:

- i. Concentrar su especialización interna en relativamente pocos programas cuidadosamente definidos y orientados.
- ii. Ejecutar la función de intermediación científica para ayudar a los países a reconocer y definir sus necesidades y ubicar el talento profesional necesario para satisfacerlas.
- iii. Prever futuras tendencias y necesidades.

2.16 La concentración de pericia requiere que el IICA seleccione cuidadosamente unas pocas y limitadas áreas de concentración de las amplias propuestas de programas elaborados por el IICA cuando el Grupo se reunió. No estamos seguros que criterios se hayan usado al seleccionar estos programas, pero la concentración no estuvo dentro de ellos. La estrategia y el criterio para la concentración de programas se discute en la Sección B de este Capítulo (ver 2.36 - 2.50).

2.17 Intermediación científica aunque el IICA se debe concentrar en la especialización interna sobre unos pocos problemas seleccionados, no puede ni debe ignorar los muchos otros problemas de sus países miembros. Estos países necesitan el mejor de los conocimientos, adaptados a su etapa de desarrollo y a la naturaleza de sus problemas. Cuando el IICA no pueda

suministrar ese conocimiento directamente, y en la mayoría de los casos no podrá hacerlo, debería tratar de suministrarlo actuando como intermediador científico.

2.18 Intermediación científica es un papel muy diferente a aquel de administrar un programa interno de especialistas y requiere tipos diferentes de profesionales y de procedimientos.

2.19 La intermediación científica también requiere procedimientos claros para este personal del IICA para poder establecer objetivos precisos y términos de referencia para los asesores en perspectiva. Se deberá tener la capacidad para localizar rápidamente aquellos expertos que tienen la combinación de capacidad técnica, afinidad cultural y experiencia para tratar los problemas. Se deberá tener, asimismo, la capacidad para mediar en el establecimiento de convenios contractuales apropiados. Las provisiones podrían incluir contratos directos del IICA con el país anfitrión, con fondos derivados de las cuotas del IICA, fondos especiales del mismo Instituto o fondos del país anfitrión. Sugerimos que el IICA lleve a cabo un estudio especial de modelos de contratos alternativos. La compensación al IICA por sus servicios bajo modelos alternativos debería ser un tema que se incluya en este estudio.

2.20 Anticipación. Ya sea que el IICA provea asistencia técnica por medio de su propio personal, o por medio de la intermediación científica, el liderazgo técnico también requiere la habilidad del IICA en anticipar, estudiar e informar a los países miembros sobre la situación y las tendencias de las condiciones que afectan la agricultura del Hemisferio. El IICA debería desarrollar procedimientos y procesos para identificar tendencias, ubicar especialistas para analizar su significado y ayudar a definir los programas que se puedan necesitar para derivar beneficios de ellas, despertando el interés, comprensión y autorización nacionales, obteniendo financiación nacional y de donantes y haciendo los arreglos necesarios para el suministro y aceptación del asesoramiento técnico.

2.21 El IICA ejerce su liderazgo al identificar los problemas y posibles soluciones, al facilitar la solución de los problemas del país y al comunicarse de manera efectiva, con sus países miembros. En todo ello, los principales recursos del IICA deberían ser su habilidad para conocer las necesidades de sus países miembros, el tipo de disponibilidad de recursos técnicos para definir y suplir estas necesidades, y la capacidad para relacionarlas eficientemente.

#### Eficiencia administrativa en una política a mediano plazo

2.22 La eficiencia administrativa asegura que los recursos financieros y técnicos del IICA se usen de manera óptima, para satisfacer las necesidades nacionales. Actualmente, el IICA tiene problemas administrativos significativos que se derivan del crecimiento, distancia, diversidad, multiplicidad e incertidumbre:

- i. Crecimiento. Los países miembros asociados al IICA, el presupuesto, el personal, los donantes y las facilidades físicas del IICA han crecido más aceleradamente que sus procedimientos administrativos y normas.
- ii. Distancia. Los Estados Miembros del IICA están esparcidos a través de todo el Hemisferio y las comunicaciones no son uniformemente fáciles y efectivas. La Sede Central del IICA en San José está distante a todos los donantes bilaterales o internacionales.
- iii. Diversidad. Los miembros del IICA difieren en su estado de desarrollo, ecología, cultura e interés. Los donantes del IICA son igualmente diversos en procedimientos e intereses. El sector rural/agrícola es un sistema altamente complejo y sus beneficiarios, en última instancia, -tanto productores como consumidores- tienen necesidades y aspiraciones similares y complejas.
- iv. Multiplicidad. Los intentos del IICA para enfrentar todos los diversos objetivos de sus miembros, donantes, personal y clientes lo han dejado con un grupo de líneas de acción acordadas con cientos de actividades, pero relacionadas sólo superficialmente con objetivos productivos y realizables.
- v. Incertidumbre. La actual administración inicia su período con un nuevo capítulo, una organización altamente centralizada pero vagamente especificada y reglamentada y un personal desmoralizado por su falta de participación. Los miembros y donantes están igualmente inseguros sobre el valor de la Institución y cómo hacer uso de ella en una mejor forma. Contribuyen a esta incertidumbre los mismos procedimientos y procesos que el IICA usa, desde el manejo de personal hasta la información financiera.

2.23 La eficiencia administrativa puede mejorarse ampliamente por delegación de autoridad, descentralización, organización y reglamentación, participación, comunicación, información y establecimiento de un sistema de contabilidad administrativa por resultados.

- i. La descentralización es sine qua non para una administración eficaz de un campo de acción tan disperso y diversificado. Esta descentralización no es solamente física sino que comprende el planeamiento de programas, la implementación y la toma de decisiones, con apropiada delegación tanto de responsabilidad como de autoridad.

- ii. Organización y reglamentación. La delegación apropiada requiere una comprensión común de metas, normas y procedimientos con responsabilidad y autoridad delegadas jerárquicamente conmensurables con la habilidad y con el control efectivo ejercido desde el centro a través de políticas, entendimiento común de metas, procedimientos y reglamentaciones. Una organización técnicamente orientada pero geográficamente dispersa debe tener una organización matriz, con autoridad operacional delegada por medio de oficinas regionales a oficinas nacionales, y autoridad técnica delegada a través de programas de oficinas a regiones y a países. En el establecimiento de normas y reglamentaciones podría darse atención primordial a las mejoras en el sistema de personal (escalafón para carreras y compensación) y la administración financiera.
- iii. Participación. Una organización matriz descentralizada requiere del consentimiento del gobernado. La administración debe proveer amplias oportunidades para la expresión de ideas y discusión de asuntos antes de establecer sus límites para lograr no solamente el cumplimiento sino la comprensión y el entusiasmo.
- iv. Comunicación. El IICA ha sido una organización reservada. Mientras da servicio directo a las autoridades nacionales y tiene una función importante de relaciones públicas, provee a sus países miembros, donantes y personal con la mínima información acerca de sus operaciones. Esta reticencia reduce presumiblemente la necesidad de explicar o racionalizar los puntos de vista conflictivos. Desafortunadamente, también reduce la confianza y el compromiso. La administración del IICA debe estar segura que sus miembros comprenden a lo que se dirige y que su personal disperso puede fácil y efectivamente explicar las intenciones y operaciones del IICA.
- v. Información. El control administrativo requiere de información eficaz en un sistema de descentralización y las oficinas descentralizadas deben tener los datos de los programas y el apoyo administrativo que necesitan.
- vi. Responsabilidad administrativa. Todos los niveles de administración deben asegurarse de que se produzcan los resultados esperados. Para que esto suceda, los resultados esperados deben especificarse en clase y cantidad, y deben ser simples y objetivamente medibles. Cualquier sistema justo de evaluación de personal se debe basar en tales conceptos. Tal sistema de responsabilidad debe también incorporar medidas efectivas y humanas para aquellas



situaciones en las que no se logren los resultados esperados.

2.24 Todas las mejoras administrativas se deberán guiar por un objetivo dual :

- i. Atraer y mantener el personal necesario para el liderazgo profesional; y
- ii. Mejorar la confianza de miembros y donantes en el IICA, como institución.

## B. POLITICAS OPERACIONALES

2.25 El énfasis en ofrecer un liderazgo profesional por medio de la concentración, la negociación de ayuda técnica y la previsión, tiene implicaciones importantes para las acciones del IICA. Además de los requisitos de la selección/mantenimiento de personal y la eficiencia administrativa descrita anteriormente, se debe dar particular importancia al planeamiento de los programas, a las relaciones con los países miembros y donantes, y a la identificación y administración de los recursos técnicos.

2.26 Planeamiento de programas. Este planeamiento de programas se refiere a la panoplia de actividades que va desde la identificación de una tendencia hasta el análisis de su significado, la comparación de respuestas alternas y el diseño de programas y proyectos. También toma en consideración cómo el impacto del programa cambia con el tiempo su reestructuración. Los cambios más importantes que el Grupo propone en este proceso tienen que ver con la selección, definición y justificación del programa. El Grupo considera que las actuales líneas de Acción del IICA constituyen un camino fácil para atribuir a la solicitud de un país la forma de programa, en vez de ser un medio efectivo para la concentración de recursos. El IICA debe interesarse en las solicitudes de los Estados Miembros pero las peticiones actuales no deberían determinar el contenido de programas, aunque pudieran contribuir a él. Se debe hacer un esfuerzo para satisfacer estos pedidos por medio de un servicio flexible que no deberá interferir con el enfoque concentrado, de programas bien definidos.

2.27 Las propuestas de 'programa' presentadas al Grupo como los "programas" que estas propuestas reemplazan, tienen la capacidad de abarcar todas las actividades del sector agrícola. Por ello, es posible responder a cualquier solicitud asignando el pedido a un programa. Esta cobertura total burla el principio de concentración, que se deja a los proyectos incluidos.

2.28 A nivel nacional, generalmente los países obtienen del IICA el tipo de asistencia que desean, pero como la acción de la Junta está limitada

comúnmente a los programas, a los países miembros se les niega realmente su participación al determinar conjuntamente las prioridades del IICA.

2.29 El IICA debe desarrollar un proceso de planificación de programas que asegure una información objetiva de las actividades e intereses nacionales, defina y delimite problemas y soluciones alternas, determine la factibilidad y prevea el impacto, seleccione y justifique un grupo limitado de actividades, y conseguir el consentimiento, apropiadamente documentado, de la Junta.

2.30 Relaciones con países miembros y donantes. Frecuentemente el IICA aparece en el papel de suplicante para que un país acepte los recursos de donantes. Como el organismo agrícola del Sistema Interamericano, el IICA debe ser líder y guía. Tal liderazgo debe ganarse -no consignarse- pero el IICA tiene capacidad para lograr tal papel si define sus objetivos en términos útiles y realizables, y dirige sus esfuerzos para obtenerlos. Por lo tanto, debe procurar el apoyo entusiasta de sus países miembros para esta función.

2.31 Al enfatizar el papel potencial de liderazgo del IICA, se debe señalar la diferencia entre liderazgo y dirección o supervisión. Ningún país ni donante debería permitir intentos del IICA de dirigir sus respectivos esfuerzos. Sin embargo, ambos deberán estar satisfechos si el IICA usa sus buenos oficios y conocimientos más amplios para ayudar al país a solicitar asistencia de organismos donantes y que colaboren para que esa asistencia sea empleada eficazmente, suplicando asistencia técnica apropiada.

2.32 El IICA debería iniciar este proceso de obtener liderazgo definiendo y delimitando el papel que quiere llenar y convenciendo a sus miembros que tal papel es apropiado. No deberá esperar que los países miembros inicien tal definición, aunque sus comentarios pueden ayudar a conformarlo. El IICA debería también asegurarse el reconocimiento de otros donantes sobre el papel que ha elegido. Esto será de particular importancia si el IICA desea llevar a cabo eficazmente su función de intermediador científico para los programas financiados por los donantes. Una vez que tal papel sea definido y aceptado, debe ser continuamente fortalecido por una ejecución eficaz en las áreas deseadas, evitando involucrarse en otras actividades que no sean éstas.

2.33 Identificación y administración de recursos técnicos. El capital productivo del IICA la constituye su personal. El IICA puede incrementar ese capital supliendo adiestramiento y experiencia o bien, adquiriendo más personal. El valor de ese capital puede decrecer por obsolescencia o uso inapropiado. El IICA puede perderlo por completo, cuando un individuo en quien se ha capitalizado muere, se jubila o renuncia. Puede hacerlo extremadamente productivo por su influencia; esto es, por su habilidad para encontrar y utilizar otros recursos humanos. ( Las recomendaciones sobre el manejo de recursos técnicos se amplía en la Sección 5.27 ).

C. BASES PARA UNA CONCENTRACION MAS EFICIENTE DE LOS PROGRAMAS DEL IICA

Areas de competencia y concentración del IICA

2.34 Para llevar a cabo ambos objetivos (ver 1.52) el IICA podría desarrollar en principio, acciones de acuerdo con el enfoque amplio, temático y general de las siete líneas de acción actuales, los programas contenidos en el antiguo Plan Indicativo de Mediano Plazo y otros programas aprobados más recientemente por la Junta. Aunque en el pasado este enfoque global, ha tenido como resultado una dispersión de esfuerzos muy general.

2.35 El Grupo considera que las áreas de competencia del IICA, en el futuro, deberán basarse en las siguientes características actuales de la institución:

- i. El IICA es una institución internacional y como tal, puede hacer cosas que los países no pueden hacer por ellos mismos.
- ii. Es una institución que puede ofrecer talento, experiencia, y capacidad y especialización para llevar a cabo proyectos y programas a corto, mediano y largo plazos.
- iii. Es una institución que los países del Continente ven como propia; está cerca y responde rápidamente y sin las pretensiones que a menudo acompañan a entidades donantes de fondos.

Concentración

2.36 Las funciones del IICA, asignadas por la nueva Convención, le ofrecen una área amplia de competencia que debe subdividirse, empezando con sus programas. El Plan Indicativo de Mediano Plazo estableció la zona de competencia en siete líneas que luego se dividieron en programas. Hoy, estos programas han terminado por incluir todos los problemas posibles del desarrollo agrícola y del bienestar rural. Por lo tanto, es esencial empezar por concretar las acciones de manera que las áreas de competencia, atendidas en última instancia por el IICA, sean consistentes con las posibilidades de sus recursos humanos y financieros.

2.37 El Grupo cree que para que sea efectivo, el IICA debe concentrar su especialización interna en unos pocos problemas bien seleccionados. Para hacer esto, la Administración y la Junta deben tomar en cuenta, entre otras cosas, la existencia de demandas de los países, las actividades y pericia tradicionales del IICA y las posibilidades para cooperación y complementación entre los Estados Miembros y otros donantes (ver párrafo 2.42 - 2.50).

2.38 El proceso de concentración se puede hacer a nivel de programas, como un todo, reduciendo su número y limitando su ámbito o también afectando.

un programa existente. Por ejemplo, se puede reducir el Programa de Sanidad Vegetal temporalmente limitándolo a situaciones de cuarentena dentro del país; otro ejemplo es el Programa del IICA/BID-Cono Sur que se concentra en cuatro líneas de producción. Finalmente, es posible concentrar acciones a nivel de país limitando las operaciones a unos pocos proyectos. El Grupo cree sin embargo, que como una política de mediano plazo, el IICA se debe empeñar en concentrar sus acciones mediante una definición clara de un número reducido de programas, con objetivos bien precisos.

2.39 Sería útil distinguir entre una zona potencial de competencia y una concentración de acciones y recursos. La suma de todos los programas, grupos de trabajo y otras actividades técnicas que aparecen actualmente en el organigrama ( ver la propuesta de programa presupuesto para 82/83 ) se puede tomar como un tipo de área extremadamente general. Esta zona puede incluir potencialmente todos los asuntos relacionados con el sector agrícola sobre el que cualquier país, en cualquier momento, puede eventualmente solicitar al IICA asistencia para resolver algún problema o para que se haga cargo de determinada oportunidad que ha surgido.

2.40 Si el IICA puede idear medios a bajo costo para mantener actualizadas las bases de un conocimiento satisfactorio y útil (unos pocos expertos, el uso de computadoras, biblioteca, acceso a otros bancos de datos, etc.) no será necesario reducir el área de competencia; esto es, del potencial que se puede ofrecer en términos de los propósitos dados por la Convención. Si el IICA tiene un alto grado de experiencia e información en el área institucional global, se puede mantener al día con los problemas cambiantes y puede actuar rápidamente ante el cambio de prioridades de los países. Esto se puede hacer sirviendo en capacidad de intermediador técnico-científico (mencionado anteriormente) para aquellas áreas en las cuales el IICA no tiene concentración de programas.

2.41 El Grupo considera que no está en posición de definir las áreas específicas de concentración, pero puede recomendar algunos procedimientos que se puedan aplicar en la selección de estas áreas.

#### Criterios para la concentración de programas

2.42 El IICA ha utilizado hasta el momento criterios conceptuales para desarrollar sus programas. Tanto el criterio analítico como el conceptual se deben considerar en el proceso de programación para establecer las prioridades y la selección de áreas de concentración. El problema u oportunidad que se ha de elegir debe surgir, claramente, del diagnóstico hecho, que implique una solución o acción factibles y sugiera las posibilidades para lograr un impacto potencial significativo.

#### Criterio conceptual

2.43 El criterio que se ha de usar en la conceptualización de un programa debe incluir la especificación de la demanda, las posibilidades de

cooperación, la complementariedad con otros programas y el potencial para influir indirectamente en las políticas.

2.44 Debe existir una demanda de uno o más países, que se pueda relacionar claramente con indicadores aceptados del desarrollo agrícola y el bienestar rural. Esta demanda se puede asegurar por medio de:

- i. El mandato de la Junta (autorización para iniciar un programa nuevo)
- ii. La solicitud de países (establecida por uno o más países)
- iii. La evidencia de un problema existente que el IICA puede ayudar a resolver (en base a definición del IICA)
- iv. El interés del donante (como lo establecen otras organizaciones dispuestas a financiar una operación específica)

2.45 La acción que se tome debe corresponder al concepto de cooperación con instituciones existentes y entre países y, si es necesario deberá ser coordinada con otros organismos internacionales, especificándose las ventajas comparativas del IICA al trabajar en una determinada área programática. El Instituto debe ser cuidadoso para evitar duplicación de esfuerzos de otros organismos. Esto debería ayudar en la promoción y el interés de la colaboración internacional, identificando oportunidades para guiar, complementar o expandir otros recursos de organismos, donantes o de los países, e identificando oportunidades para llenar brechas evidentes.

2.46 El criterio adicional para la estructura de programa puede incluir la complementación de otros programas del IICA y el potencial para influir indirectamente sobre políticas del sector público del país o países seleccionados, a la luz de la experiencia adquirida por el IICA en el pasado y la disponibilidad de personal calificado.

#### Criterio analítico

2.47 Los programas aprobados por la Junta se deben basar en una identificación apropiada de un problema específico, un análisis de la factibilidad de la acción del IICA en el área y un análisis del impacto posible del programa.

2.48 La Junta debe analizar si el problema indicado en el programa (o los programas) se pueden especificar y medir claramente y si las soluciones alternas se han estudiado con la debida consideración, dados los beneficios de estas alternativas y su incidencia en los grupos seleccionados.

2.49 A la Junta se le debe suministrar un análisis de la factibilidad económica, técnica, social, cultural y política del enfoque tomado por el IICA.

2.50 Los programas propuestos deberán evaluarse comparándolos unos con otros, para determinar su impacto cuantificable en el tiempo sobre las políticas y programas nacionales; y sobre los diferentes sectores económicos y sociales; su relación costo-efecto y finalmente su relación al presupuesto del IICA y su estructura organizacional.

D. RECOMENDACIONES PARA EL AJUSTE DE LA ORGANIZACION INTERNA DEL IICA

2.51 El IICA está saliendo de un período de centralización excesiva en el que se dió, asimismo, el establecimiento de oficinas individuales en cada uno de los países miembros. Existe una necesidad evidente de ajustar la estructura administrativa de la organización para lograr el manejo eficiente requerido y alcanzar el liderazgo efectivo y la confianza renovada de países miembros y donantes.

2.52 Creación de una organización matriz. En el pasado, el IICA ha llevado a cabo "programas" a nivel de país por medio de las oficinas que ha establecido en cada nación. Aunque esto constituye una organización apropiada no le da al Instituto el mecanismo necesario para lograr la concentración global. El IICA necesita iniciar una concentración en programas de contenido específico que dará al Instituto y a sus planes de acción nacionales forma y contenido. Por lo tanto, el IICA debe adiestrar y contratar personal para los programas que cubran más allá del ámbito nacional y administrarlos para que sirvan a las operaciones a nivel de país. La igualdad resultante de programas geográficos (país) y sustantivos (técnicos) sería la base de una organización matriz.

2.53 Ciertos aspectos de la organización matriz, por ejemplo, las relaciones a nivel nacional son dominadas por consideraciones de índole geográfico, en tanto que otros aspectos, tales como contenido técnico, son dominados por lo sustantivo, mientras que otros todavía requieren de entendimiento, buena voluntad y la activa participación de la administración a alto nivel, cuando surge un conflicto.

2.54 Reestablecimiento de las Oficinas de Area.\* Una organización dispersa -geográficamente- con 26 oficinas nacionales requiere una estructura administrativa intermedia a la cual se le puede delegar la mayoría de las

---

\* Dentro del IICA, las operaciones de área se identifican, generalmente, como operaciones "regionales", aunque también se identifica a América Latina y el Caribe como una región. El Grupo define como "área" a cualquier organización administrativa subregional que el IICA pueda decidir definir para descentralizar sus operaciones.

decisiones sobre programas y operaciones. El reestablecimiento de las Oficinas de Area en el campo llenaría este requisito.

Estas oficinas se deben manejar con atención a los siguientes principios, un tanto conflictivos:

- i. Delegación de tanta responsabilidad como sea posible, a los niveles más bajos de la organización. Esto incluye considerable responsabilidad en las decisiones sobre programas, asignación de recursos entre países, representación y solución de disputa.
- ii. Logro de economías administrativas a escala. Los países más pequeños no necesitan una oficina a nivel de Director para la representación o una capacidad técnica completa o plenos servicios administrativos, pero sí necesitan representación y recursos técnicos adecuados para los proyectos acordados y apoyo administrativo apropiado. Conforme las Oficinas de Area se establezcan, se debe decidir, en forma consciente sobre el personal y la organización de cada una de las Oficinas Nacionales.
- iii. Concentración de Area. Las Oficinas de Area deben ubicarse de tal forma que sean accesibles a los países bajo su control y a las Oficinas Centrales del IICA. Los programas se pueden o no descentralizar parcial o totalmente. Hasta donde lo sean, el personal de los programas se debe ubicar en las Oficinas de Area, a menos que se asignen a un solo país.

2.55 Descentralización física. El proceso de descentralización en el cual el IICA se ha involucrado se podría extender más allá de las Oficinas de Area y podría incluir secciones de las Subdirecciones o de los programas. Existen dos principios conflictivos que deben interesar al IICA: la necesidad de coordinar y la necesidad de delegar. Generalmente, es más fácil coordinar si todas las partes se encuentran centralizadas, porque los medios de comunicación son más directos. Sin embargo, en cuanto sea mayor la comunicación entre las Oficinas Centrales y el campo, y entre el IICA y los organismos externos y Estados Miembros la necesidad de delegar se vuelve cada vez más importante.

2.56 Al decidir qué y dónde ubicar las unidades descentralizadas, el IICA debe tratar de ajustarse a estas necesidades que compiten entre sí, descentralizando partes de los programas o de las subdirecciones a esos sitios, cerca del lugar donde el trabajo deba efectuarse. Las partes descentralizadas de las diversas unidades se mantendrán juntas en ubicaciones descentralizadas, como por ejemplo, las Oficinas de Area. Esto proporcionaría la economía de escala administrativa y la crítica organizacional, esencial para la efectiva función descentralizada.

2.57 Si los programas aprobados por la Junta Interamericana de Agricultura han de servir de guía y orientación para la solución de problemas altamente prioritarios, el IICA debe desarrollar mecanismos para evitar conflictos entre sus oficinas nacionales y de área, y entre programas. Sólo en esta forma podrá aprovechar las oportunidades para lograr impactos más allá de las simples denominaciones de categorías para asignación presupuestaria. Además, debe estar consciente del flujo natural de la coordinación y la cooperación entre programas y entre oficinas y áreas. Esta es una de las condiciones esenciales de una institución eficiente y eficaz. Esto implica un nuevo tipo de organización, conocido como matriz, que justifica un adiestramiento de personal muy especial y el reclutamiento de consultores de alto nivel. Actualmente, se ve como natural que a los investigadores se les dé la oportunidad de lograr el nivel más alto posible de adiestramiento académico; similarmente, sería necesario aplicar el mismo tipo de requerimientos al personal técnico del IICA en el área de la capacidad administrativa. La aceptación de una organización de tipo matriz así como el familiarizarse con ella, debe incluir a todo el personal, incluyendo gerentes, ejecutivos y administradores.

2.58 Otra forma de invertir la tendencia de los programas a aislarse, lo cual es probable e inconveniente, es contar con alguien que tenga un alto grado de liderazgo y autoridad necesaria y que sea aceptado por coordinadores y participantes en los programas. Esta persona sería capaz de imponer un mecanismo fluido para la coordinación y cooperación entre los programas y entre los programas y las Oficinas Nacionales y de Área. Además, deberían establecer reuniones frecuentes entre los coordinadores de programas y entre los coordinadores y los directores de área y representantes nacionales, para que se puedan discutir los diversos aspectos de la cooperación y la coordinación y llegar a acuerdos sobre los procedimientos que deben seguirse.



### Capítulo 3. PARTICIPACION DE LOS PAISES MIEMBROS

3.1 El punto 2 (a) de la Resolución No. 6 solicita al Grupo Interno de Trabajo que prepare los términos de referencia para el Grupo de los Cinco teniendo en cuenta el siguiente objetivo:

"Mejorar los mecanismos por medio de los cuales los países miembros puedan participar, más eficientemente, en la identificación, preparación, implementación, terminación y evaluación de los proyectos que tiene el IICA en esos países y en los proyectos multinacionales en los cuales ellos participan".

3.2 Al Grupo se le solicitó hacer recomendaciones sobre "cómo mejorar la participación real de los países miembros en los órganos ejecutivos del Instituto (Junta Interamericana de Agricultura y Comité Ejecutivo) y la participación de los organismos nacionales en el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos operacionales por medio de los cuales se da cooperación a los países".

3.3 La consideración de los medios para lograr esta participación requiere de una discusión del concepto "participación de país", del análisis de la participación actual y de las pautas propuestas para este tópico en el futuro.

#### A. PARTICIPACION Y COOPERACION MULTINACIONAL

3.4 El Grupo endosa la sugerencia implícita del Grupo Interno de Trabajo, de que deben haber dos niveles de participación de los países miembros -uno a nivel de la Junta y el Comité Ejecutivo y otro a nivel de los organismos técnicos participantes en los Estados Miembros. El primero lógicamente se relacionaría con la autorización, selección, priorización y evaluación de los programas del IICA. El segundo se relacionaría con el diseño en conjunto, planificación e implementación de programas así como con la identificación, selección, priorización y evaluación de proyectos que comprendan estos programas.

3.5 El Grupo rechaza la sugerencia implícita de que la función del IICA es "dar cooperación a los países". En su lugar, el Grupo ve al IICA como un mecanismo mediante el cual los países miembros pueden lograr formas selectas de cooperación entre ellos. Como tal, el IICA es un instrumento operativo de los Estados Miembros. Sin embargo, sólo puede operar efectivamente según lo acuerden los Estados Miembros colectivamente. El Instituto por lo tanto, no se debería ver como un organismo cuya función es "dar cooperación a los países". Su función es administrar programas de acuerdo con la autorización de la Junta, siendo los programas las formas selectas de cooperación.

3.6 El IICA debe, necesariamente, cooperar con aquellos países que colaboran y participan con estos programas. Pero también debe rechazar solicitudes de Estados Miembros para utilizar el presupuesto aprobado por la Junta, en otros propósitos diferentes a los aprobados por ella. Al hacerlo, podría parecer como poco cooperativo. Los Estados Miembros deben evitar que surjan estas situaciones no solicitando al IICA efectuar funciones diferentes a las aprobadas por la Junta. Además de esto, el enfoque de intermediación científica que se sugiere en la parte 2.17 abarca áreas de importancia en las cuales el IICA no puede concentrar sus acciones. Tal enfoque podría suministrar una variedad de servicios no incluidos en programas.

#### B. PARTICIPACION ACTUAL

3.7 Actualmente, la participación de los Países Miembros se lleva a cabo por los siguientes medios:

- i. La Junta Interamericana de Agricultura
- ii. El Comité Ejecutivo
- iii. El Comité Nacional Consultivo (en los países en donde existe)
- iv. Contactos entre los representantes del IICA en los países y las personas designadas por los Países Miembros.
- v. Contactos directos entre personal del IICA y personal de organismos gubernamentales de los Países Miembros.
- vi. Participación del personal de gobiernos de Países Miembros en reuniones regionales auspiciadas por el IICA.
- vii. Evaluación por parte de los organismos contratantes de algunos proyectos del IICA llevados a cabo para gobiernos de Países Miembros.
- viii. Participación del personal del IICA en trabajos en marcha de organismos de Países Miembros ( por ejemplo, planificación agrícola ).
- ix. Iniciativas de Países Miembros relacionadas con proyectos especiales, cuya ejecución desean que esté a cargo del IICA.

3.8 En algunos países, muchos de estos mecanismos son operativos; en otros tal vez existan dos o tres. Además la utilidad relativa de un mecanismo dado es extremadamente variada entre países. El Grupo no está en posición de explicar completamente por qué existe esa variación, pero se debe

tomar en cuenta en la formulación de sugerencias para futuras acciones. En vista de esta situación, es importante reconocer que las recomendaciones que el Grupo ha hecho se deberían implementar de tal forma que se obtenga una participación efectiva en vez de establecer mecanismos uniformes para todos los Estados Miembros. Lo último es muy probable que sea una tarea imposible.

3.9 En el pasado, algunas de las razones para la limitada participación de los Estados Miembros pareciera que han sido sus percepciones particulares sobre:

- i. La contribución limitada de los Estados Miembros al IICA.
- ii. La participación limitada en la Junta y el Comité Ejecutivo.
- iii. Información sobre los programas del IICA, que no es comprendida fácil y rápidamente.
- iv. La dificultad en trabajar por medio de la Junta para tener pleno conocimiento de los aspectos que afectan las actividades del IICA en su propio país.
- v. El nivel reducido de actividades del IICA en el país, en relación con otros gastos públicos (el IICA es, por lo tanto, de escasa prioridad para el país).
- vi. La posibilidad limitada de influir en las decisiones del IICA, pues éste es visto, algunas veces, como un organismo independiente que toma sus propias decisiones.

3.10 Por otro lado, algunos Estados Miembros han descubierto que mediante contactos personales o por el suministro de recursos extra-cuota o una combinación de ambos, no sólo ha sido posible participar en la selección de proyectos del IICA en sus países, sino que también han podido lograr que el IICA los administre o que sirva como medio para obtener servicios especializados que de otra forma les sería difícil conseguir.

En tales circunstancias, pareciera que el Instituto se hubiera convertido, en gran medida, en un organismo de servicio para un país dado.

El IICA debería dar la impresión de desarrollar un programa que cierto número de países hayan decidido conjuntamente aceptar como beneficioso de llevar a cabo, sin considerar que pueda ser de la mayor utilidad para un país determinado.

C. REDOMENDACIONES PARA LA PARTICIPACION DE LOS PAISES

3.11 Parece existir un conflicto potencial y definido entre la participación de los Estados Miembros y la concentración de esfuerzos del IICA. Si se incrementa la participación de un Estado Miembro en particular en decidir lo que debe hacer el IICA, cómo se podrían concentrar los recursos en aspectos de alta prioridad a los cuales todos los Estados Miembros - como grupo - le dan más importancia? La respuesta debería ser el uso hábil y diplomático de un mecanismo sofisticado de participación que contempla:

- i. Involucrar grupos de Estados Miembros en el diseño y planificación de programas a nivel técnico.
- ii. Que las decisiones de la Junta sobre propuestas de programas incluyan la asignación de fondos a los programas, basados en informes técnicos detallados de grupo(s) de trabajo a nivel técnico.
- iii. Manejar los programas del IICA dentro de los presupuestos y el alcance aprobado por la Junta.
- iv. Involucrar grupos de Estados Miembros en la evaluación y rediseño de programas.
- v. Involucrar a Estados Miembros en el desarrollo, implementación y evaluación de proyectos desarrollados en su propio país.
- vi. Desarrollar planes de acción a nivel de país compuestos de proyectos cuidadosamente seleccionados de un Sub-grupo de programas del IICA.
- vii. Asegurarse de que en cada Estado Miembro el IICA tenga un plan de acción que contenga temas importantes y significativos para el país (definidos conjuntamente por el IICA y el país)..
- viii. Asignación de fondos del IICA para implementar la política de intermediación técnico-científica discutida en los puntos 2.17 a 2.19.

3.12 El Director General y el Comité Ejecutivo deben tener una función más activa en la evaluación de programas y en la selección de sugerencias más apropiadas para los nuevos programas (ver 2.26 a 2.29). Los resultados de su trabajo -en estas áreas- se deben presentar a la Junta con recomendaciones para la distribución de presupuestos entre programas. Para cumplir con estas responsabilidades, el Comité Ejecutivo y el Director General deben establecer un mecanismo formal para controlar y evaluar la ejecución de programas, debiendo incluir informes de grupos de organismos nacionales involucrados

en los programas, así como técnicos calificados que estén completamente fuera del propio programa.

3.13 El Director General y el Comité Ejecutivo deben tener la responsabilidad para asegurar que, cuando el IICA sea autorizado a manejar un programa aprobado, los fondos asignados no se usen para otros propósitos, ni se reestructure el programa como para cambiar su objetivo original, sin aprobación de la Junta.

3.14 Cuando los programas están en desarrollo o en operación, se debe hacer una previsión para que personal técnico calificado de diversos países se reúna para identificar problemas/oportunidades comunes y enfoques para su solución, y para evaluar los proyectos emprendidos dentro del programa.

3.15 Cuando se presenten nuevos programas para aprobación de la Junta, los grupos encargados del diseño de éstos deben revisar la presentación final de los mismos y discutirlos con los miembros de la delegación de su país a la Junta, para suministrar bases para que el país formule su propia opinión sobre el programa propuesto.

3.16 Al representante del IICA en el país -contando con el apoyo de personal importante de la Institución, se le debe asignar la responsabilidad de promover todos los programas del IICA entre los más importantes organismos nacionales, estimulando su participación y asegurando un nivel alto de interés.

3.17 Cada Estado Miembro debería nombrar un funcionario de enlace a nivel superior, preferiblemente del Ministerio de Agricultura. Esta persona debería estar en posibilidad de proporcionar apoyo al representante del país ante la Junta. También sería responsable de apoyar al Director del IICA en el país, para la identificación de organismos que podrían participar en los programas del IICA y establecer prioridades para esa participación. Este oficial de enlace y el representante del país pueden establecer, según lo juzguen conveniente, un mecanismo nacional de consulta o Comité para los programas del IICA.

3.18 En vista de que el Comité Ejecutivo y el Director General son nombrados por los Estados Miembros, es crítico que tengan una participación activa en la presentación de los puntos de vista de los Estados Miembros en relación con las operaciones globales del IICA, cuando sea solicitado entre reuniones de la Junta. Además, deben facilitar la oportunidad para que los Estados Miembros expresen sus puntos de vista como parte del proceso colectivo de toma de decisiones, el cual decide qué debe hacer el IICA y cómo debe hacerlo.

3.19 Se debe estimular a las agrupaciones de países a discutir los programas del IICA en reuniones de área, ya sea que se hagan con ese fin o para otros asuntos. El Director de Área de la Institución debe jugar un

papel importante en este aspecto. Esto se aplica a los dos niveles de participación antes mencionados por ejemplo la Junta y el Comité Ejecutivo y a organismos técnicos nacionales participantes. En algunos casos los Ministros de Agricultura se reúnen regionalmente en forma regular y su agenda podría ampliarse para incluir asuntos del IICA.

3.20 El Director General, cuando sea posible, debe visitar cada país antes de la reunión bienal de la Junta para dar un informe personal a las autoridades interesadas en el país, sobre la marcha de los trabajos mencionados en el 3.12, y para solicitar sus opiniones sobre la materia. En estas visitas, debe estar acompañado por los representantes ante el Comité Ejecutivo, que tengan relevancia para el país.

3.21 Como parte de la reunión bienal del Comité Ejecutivo se deberían establecer provisiones para que miembros del Comité realicen reuniones con los representantes de sus países ante la Junta, para discutir el trabajo señalado en el punto 3.12 y consolidar los resultados de visitas anteriores y reuniones.

3.22 A la luz de las recomendaciones contenidas en los puntos 3.19 - 3.20 y 3.21, se debe revisar la estructura de grupos de países en el Comité Ejecutivo para determinar la más apropiada para ese propósito.

3.23 Para que cada Estado Miembro tenga un interés mayor en el IICA, reconociéndolo como una organización suya, se les debe estimular a:

- i. Aumentar sus cuotas al IICA. Para evitar el alto costo de las divisas de esas contribuciones, se debe desarrollar un mecanismo que permita a los Estados Miembros proporcionar esas contribuciones en especie, como espacio para oficinas y salarios del personal nacional que trabaja en las Oficinas de los países.
- ii. Asegurar que las oficinas del IICA estén localizadas dentro del Ministerio de Agricultura o muy cerca de él.

3.24 El Comité Ejecutivo debería preparar para la consideración de la Junta, una lista de responsabilidades de los miembros de la misma. Como los representantes ante la Junta pueden venir de diferentes organismos o sectores del país, y pueden cambiar de tiempo en tiempo, es importante que cada miembro tenga conocimiento pleno de sus responsabilidades con suficiente anticipación a la reunión en la cual va a participar.

3.25 Se deben hacer los mayores esfuerzos para evitar confusión o mala interpretación de las resoluciones de la Junta. Por ejemplo, las autoridades en varios de los países visitados por el Grupo tenían la impresión de que la Junta había creado un grupo observador permanente por medio de la Resolución No. 6.

## Capítulo 4. RELACIONES EXTERNAS DEL IICA

### A. COOPERACION CON OTROS ORGANISMOS

4.1 Los términos de referencia preparados por el Grupo Interno de Trabajo solicitaron recomendaciones dirigidas específicamente al importante aspecto de las relaciones entre el IICA y su ambiente institucional.

4.2 El IICA es uno de los muchos organismos e instituciones que opera a nivel internacional colaborando con los gobiernos de América Latina y el Caribe en los esfuerzos para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. En algunas circunstancias, el mandato del IICA estará superpuesto al de otros organismos y así, para utilizar de la mejor forma posible los recursos disponibles, es imperativo que el IICA administre sus asuntos con la mínima duplicación de esfuerzos, buscando relaciones simbióticas con otras organizaciones.

4.3 Los objetivos del IICA, para mejorar el desarrollo agrícola y el bienestar rural en última instancia se comparten con otras instituciones. El potencial colectivo de estas organizaciones es muy amplio para alcanzar estos fines tan importantes. Sin embargo, estas instituciones podrían ejercer fuertemente esa influencia si realizan un esfuerzo conjunto. El IICA tiene la oportunidad, en esta área, de dirigir, por medio del ejemplo que establezca, la selección, diseño y operación de programas para complementar y fortalecer los programas de otros organismos internacionales. El mandato del IICA en este aspecto es bastante definido y está incluido en el Artículo 4 (c) y (d), el Artículo 8 (h) y el Artículo 20 (e) de la Nueva Convención.

#### Tipos de Organismos

4.4 Los diversos organismos internacionales o instituciones se pueden considerar de dos grandes tipos: (a) organismos financieros y (b) organismos de cooperación técnica. Aunque estas categorías no son siempre mutuamente excluyentes, indican dos propósitos importantes para el IICA. Cada una de estas categorías puede dividirse subsecuentemente en:

- i. Nacional
- ii. Organismos/instituciones ejecutoras intergubernamentales
- iii. Grupos político/económicos y
- iv. Organizaciones del sector privado

4.5 Es importante enfatizar la complejidad del sistema con que tiene que ver el IICA a nivel internacional. El sistema requiere que el IICA posea

algunos de los atributos de un departamento/Ministerio de Relaciones Exteriores de un gobierno nacional. Al mismo tiempo debería tener la habilidad de operar en cooperación con las agencias internacionales en la manera que un departamento/Ministerio de Agricultura ha de operar para la ejecución de proyectos. El IICA debería aprender las características de estos diversos organismos y mostrar un alto grado de sensibilidad, particularmente cuando está en contacto con organismos nacionales e intergubernamentales.

## B. ORGANISMOS FINANCIEROS

4.6 El aspecto más importante del contacto del IICA con los organismos financieros será el de solicitar fondos para el apoyo de sus programas principales. Además, el IICA debe cooperar con estos organismos haciéndose cargo de los contratos para proyectos especiales, siempre que éstos coincidan con sus propios objetivos globales y no desvíen los recursos institucionales de los programas aprobados, que de otra manera debilitarían a la Institución.

4.7 Si se ofrecieran fondos sustanciales adicionales, o si el área del interés implica un nuevo programa para el IICA, entonces sería mandatorio la aprobación previa de la Junta. Aún más, el IICA puede actuar como "mediador" al obtener fondos de esos organismos para apoyar proyectos nacionales o regionales planificados.

### Organismos Nacionales

4.8 Algunos ejemplos de organismos en esta categoría son: el organismo para Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), el organismo Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA), la Administración para el Desarrollo de Ultramar del Reino Unido (ODA), ayuda alemana, holandesa, francesa, venezolana, mexicana y japonesa, el Comité de Ayuda del Caribe (Trinidad y Tobago), y otros, como también organismos semiautónomos como el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá (CIID).

4.9 Se observa que estos organismos son norteamericanos, europeos, asiáticos como también latinoamericanos y caribeños; las dos últimas categorías, de cobertura limitada y definida, se dirigen a ciertos países latinoamericanos y del Caribe, mientras que los organismos norteamericanos, europeos y asiáticos, son de ámbito global.

### Organismos Intergubernamentales

6.10 La Comunidad Económica Europea, que opera el Fondo de Desarrollo Europeo, se puede considerar como un organismo financiero intergubernamental cuyos recursos se destinan, actualmente, al desarrollo agrícola del área.

Los bancos de desarrollo caen dentro de esta categoría de organismos inter-



gubernamentales, como son el Banco Mundial (IBRD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo Caribeño (CDB), todos los cuales tienen programas de asistencia técnica en agricultura.

4.11 Los diversos organismos del Sistema de las Naciones Unidas (fuera del PNUD) suministran asistencia técnica en vez de proveer fondos lo cual se describirá más adelante, en la Sección de Organismos de Cooperación Técnica (4.15 - 4.31).

#### Grupos político-económicos

4.12 La Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), el Acuerdo de Cartagena para los Países Andinos, el Mercado Común del Caribe (CARICOM), el Comité Caribeño de Desarrollo y Cooperación (CDCC), son ejemplos de este tipo de grupos. Muchos de estos organismos que son gobernados a nivel político, pero con secretarías permanentes, están involucrados directamente en el desarrollo agrícola de la región. Sin embargo, generalmente no suministran fondos para proyectos, lo cual se discutirá más adelante en 4.15 - 4.31.

4.13 El CGIAR, Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional, suministra fondos sustanciales para apoyar instituciones de investigación agrícola internacional y el IICA necesitará colaborar con este sistema, sea directamente con este Grupo o indirectamente por medio de los institutos internacionales. En esta forma, el IICA podría recibir recursos del CGIAR, aunque este tipo de cooperación se discute más apropiadamente en 4.15 - 4.31.

#### Organizaciones del sector privado

4.14 Esto incluye las funciones privadas como la Ford, Rockefeller, Kellogg, la Fundación Nacional de Ciencia (NSF), FONAIAP de Venezuela, que suministran fondos importantes a los programas de agricultura, global, regional o nacionalmente. Las organizaciones del sector privado del tipo antes mencionado son de particular importancia para apoyar la investigación agrícola y, a menudo sus fondos se dan con menores restricciones contrario al caso de muchos organismos nacionales o intergubernamentales.

### C. ORGANISMOS DE COOPERACION TECNICA

4.15 El aspecto más importante del contacto del IICA con otros organismos de cooperación técnica será el propósito de cooperar para lograr un uso más eficiente de los recursos financieros y técnicos globales disponibles para el desarrollo agrícola y el bienestar rural en América Latina y el Caribe, evitando duplicaciones y buscando el establecimiento de redes de trabajo.

### Instituciones Nacionales

4.16 Un buen ejemplo de este tipo de organización es el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) con su programa de cooperación internacional. El programa del USDA se puede relacionar directamente con el comercio, la cuarentena vegetal y animal, el intercambio de germoplasma y de información. No hay duda de que en tanto aumente la colaboración entre América Latina y el Caribe más instituciones nacionales se involucrarán en los programas regionales e internacionales y el IICA debería estimular tal desarrollo. El Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INRA), el "Institut de Recherches Agronomiques Tropicales et des Cultures Vivrieres" (IRAT) y la "Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer" (ORSTOM) (del gobierno francés) también tienen programas cooperativos en América Latina y el Caribe.

4.17 Muchos de los países de América Latina y el Caribe han financiado comités para la ciencia y la tecnología, algunos de los cuales tienen un interés mayor en la agricultura y son, por lo tanto, entidades apropiadas con las que el IICA podría establecer cooperación, aunque algunas no están dispuestas a colaborar fuera de sus fronteras nacionales.

### Organismos intergubernamentales

4.18 Los organismos de las Naciones Unidas mencionadas anteriormente (Organización para la Alimentación y la Agricultura-FAO, Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas-UNESCO-, Organización Mundial de la Salud -OMS-, Organización Internacional del Trabajo -OIT-, Fundación Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-, la Organización para el Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas -UNIDO- y muchos otros), tienen mandatos globales o regionales convenidos en reuniones periódicas de sus juntas directivas, que los habilita para operar a niveles nacionales.

4.19 Se deben también tomar en cuenta instituciones como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Instituto Caribeño de Investigación y Desarrollo Agrícola (CARDI) y la Universidad de las Indias Occidentales. Por ejemplo, si el IICA desarrolla un programa de agro-energía, debe entonces colaborar con OLADE (Organización Latinoamericana de Energía).

4.20 Con respecto a los órganos de las Naciones Unidas, la FAO es el primero de éstos con el cual el IICA debe cooperar y un buen ejemplo de esto en un área con mandatos coincidentes, se da en las relaciones del IICA con la FAO en información agrícola. En este caso, la FAO ha convenido que el IICA cumplirá el mandato para América Latina y el Caribe en cuanto al sistema de información que utiliza y que es compatible con el de la FAO. De forma similar, los países del Caribe han dado el mandato a ECLA (Comisión Económica para América Latina - Oficina del Caribe) para desarrollar un sistema de información agrícola para esos países, y no hay duda de que un convenio similar pueda ser establecido entre ECLA e IICA como lo existe entre IICA y FAO.

4.21 El Sistema de la Comunidad Británica suministra asistencia técnica a los países de habla inglesa del Caribe así como también mantiene un sistema de cooperación entre ellos. Con respecto a la Comunidad Económica Europea, la Convención de Lomé suministra un mecanismo para promover fondos y cooperación para un número de países en Asia, Africa y el Caribe (ACP) incluyendo proyectos en el campo de la agricultura. El Instituto Caribeño de Desarrollo e Investigación Agrícolas (CARDI), es un organismo intergubernamental para los países caribeños de habla inglesa con un mandato para esos países similar al que el IICA tiene para América Latina y el Caribe. Es también significativo el establecimiento de la Cooperación Caribeña de Alimentación (CFC). Por lo tanto, es de gran importancia que se desarrollen relaciones de trabajo entre IICA, CARDI y CFC para evitar duplicaciones. La relación, como cualquier otra relación similar, debe ser simbiótica y sinérgica.

4.22 Con respecto a las instituciones de investigación, hay ejemplos de ellas con las cuales el IICA debe colaborar: CATIE, INCAP (Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá), ICAITI (Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial), el Centro de Enfermedades de Animales y la Universidad de las Indias Occidentales. Los institutos internacionales de investigación agrícola ubicados en la región se incluyen también aquí: CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical), CIMMYT (Centro Internacional de el Mejoramiento del Maíz y el Trigo), CIP (Centro Internacional de la Papa). Muchos de ellos son financiados por el CGIAR, que se clasifica más correctamente como un grupo político-económico bajo el punto (4.13), anterior. El Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR) suministra asesoría y fortalecimiento institucional en investigación agrícola y tendrá actividades similares a algunos de los proyectos del IICA.

4.23 A nivel sub-regional, el Consejo del Caribe para la Ciencia y la Tecnología, recientemente establecido, está desarrollando proyectos encauzados a la agricultura que serán de interés para el IICA. Existen mecanismos similares que ofrecen oportunidades semejantes en otros grupos sub-regionales.

4.24 Con respecto a las relaciones del IICA con institutos de investigación nacionales e internacionales, existen tres aspectos que se debería considerar:

- i. La tecnología que generen estos institutos puede ser un recurso que el IICA puede atraer para sus programas;
- ii. La asociación con estas instituciones puede ayudar al IICA a actualizarse en sus campos de especialización; y
- iii. El IICA puede apoyar a esas instituciones: a) contratando investigaciones con ellas; b) tomando iniciativas para conseguir fondos para esas instituciones; c) suministrando asesoría en administración de la investigación y desarrollo de recursos

humanos, y d) estimulando y promoviendo el desarrollo de programas de investigación cooperativos, para desarrollar sistemas de redes de trabajo (ver 6.22 de este documento).

Por ejemplo, los programas de investigación de la Universidad de las Indias Occidentales, en Trinidad, tiene muchas áreas de superposición posible con los programas de investigación del CATIE, y debido a la barrera del idioma, el intercambio directo es muy limitado. Existe, por ello, una importante función que el IICA debe hacer, superando las barreras de idioma, para promover el intercambio y la colaboración entre estas dos instituciones.

4.25 En relación al sistema de redes de trabajo, el IICA puede jugar un papel importante desarrollando y explotando el amplio potencial ofrecido por los nuevos sistemas de telecomunicaciones, incluyendo el uso de satélites.

#### Grupos político-económicos

4.26 Como se indica en el punto 4.13, estos organismos incluyen a la OEA, con la cual el IICA tiene una relación muy especial; OLADE, SELA, SIECA, el Acuerdo de Cartagena, CARICOM, CDCC y otros. Existen también importantes convenios por medio de los cuales se reúnen los Ministerios de Agricultura en las diferentes regiones, informalmente o bajo los auspicios de un grupo político-económico.

4.27 Muchos de estos organismos tienen programas y proyectos que podrían caer en el ámbito del mandato del IICA, particularmente en el área social y económica, aunque algunas veces en la conceptualización e implementación de los proyectos tecnológicos. Por lo tanto, el IICA debe estar en estrecho contacto con la Secretaría de estas organizaciones, y cuando sea apropiado, mantener también contacto a nivel político.

4.28 El IICA debe, asimismo, ser responsable de implementar iniciativas nuevas como la de la Cuenca del Caribe (CBI), en la que como parte donante se puede incluir a EUA, Canadá, México y Venezuela y del lado recipiente a los países del Caribe y Centroamérica. En el segundo caso debería existir colaboración con ECLA y CARICOM, puesto que ambos organismos están suministrando apoyo técnico a estos dos grupos de países al corresponder a los esfuerzos de la CBI.

#### Organizaciones del Sector Privado

4.29 Aparte de las funciones que se han mencionado en el punto 4.15, que son básicamente organismos financieros, se pueden considerar muchas universidades en esta categoría, puesto que, aunque son apoyadas por fondos públicos, generalmente tienen un grado de autonomía que les permite funcionar independientemente de los gobiernos. Las organizaciones por producto y las asociaciones profesionales también se pueden incluir en esta categoría de instituciones del sector público. Así, el programa del IICA en investigación

/adiestramiento y en el desarrollo de proyectos ha de involucrar la colaboración con tales instituciones. En relación al adiestramiento de cursos cortos a nivel de graduados y postgrado, el IICA debe utilizar las diversas universidades nacionales como también los centros regionales, como el CATIE y la Universidad de las Indias Occidentales y los Centros Internacionales como el CIAT, el CIMMYT y el CIP.

4.30 El IICA debe promover el establecimiento y fortalecimiento de las asociaciones profesionales (ALCA- Asociación Latinoamericana de Cultivos Alimenticios, ALPA- Asociación Latinoamericana de Producción Animal, ASHS - Sociedad Americana de Ciencias Hortícolas, CFCS- Sociedad de Cultivos Alimenticios del CARIBE, PCCMCA- Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de los Cultivos Alimenticios) que pueden ofrecer recursos valiosos para el sector agrícola. Lo mismo se aplica a las asociaciones por producto. En el Caribe, ECLA tiene el mandato para estimular el establecimiento de asociaciones por producto agrícola. El IICA podría colaborar en este proceso. También, las asociaciones de instituciones (UNICA- Universidad Nacional, Instituto Colombiano Agropecuario, ALEAS- Asociación Latinoamericana de Educación Agrícola Superior, ALEAP- Asociación Latinoamericana de Educación Agrícola de Postgrado, AIBDA- Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas), constituyen un grupo importante y de influencia con el que el IICA debe mantener contacto.

4.31 Finalmente, el IICA debe desarrollar una política para establecer contactos con las empresas del sector privado, a nivel nacional y transnacional. Por ejemplo, en las áreas del comercio de productos agroquímicos, producción de semillas y suministros, las transnacionales pueden jugar un papel importante en el desarrollo agrícola que el IICA no puede darse el lujo de ignorar.

#### D. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.32 Dada la complejidad de las instituciones externas, descritas anteriormente, con las que tiene que ver el IICA, la organización interna del Instituto se debe planear cuidadosamente para hacer el mejor uso de las oportunidades que se presenten. Las dos áreas más grandes de organismos financieros y de cooperación técnica pueden requerir un tratamiento separado y diferente, tal vez por diferentes sectores de la estructura administrativa del IICA.

#### Organismos financieros

4.33 El contacto con organismos financieros se debería establecer en forma estrecha, directamente de la oficina del Director General con una unidad importante en Washington que tenga acceso directo al USAID, Banco Mundial, IDB, CGIAR, FAO (Oficina de Washington) y que se pueda relacionar con el sistema de la OEA y el UNDP en Nueva York.

Este aspecto se podría ubicar en una unidad llamada "Financiamiento Externo y Asuntos de la Junta". Los aspectos de la Junta se incluyen en la misma oficina, puesto que una parte importante de sus asuntos es la contribución de cuotas y sería conveniente que también tuviera que ver con otros aspectos similares como la convocatoria a reuniones, votación especial, etc. Esta oficina se relacionaría directamente con el Director General. Sin embargo, el sistema para la obtención de fondos del IICA o su función como "agente intermediador" para los fondos de instituciones nacionales y regionales, debe reconocer la función de los Directores Nacionales y de Area como también la de los Jefes de Programas, al hacer los contactos iniciales con los organismos financieros, particularmente a nivel sub-regional (área) y al desarrollar propuestas de proyectos para financiamiento. Sobre este aspecto, los Directores de Areas tendrán un importante papel a su haber puesto que pueden ser el contacto entre los programas nacionales y regionales de los organismos financieros.

4.34 Esta unidad podría ser de extraordinaria importancia para el IICA dado el relativo aislamiento de la Sede Central. Sus funciones deberán incluir las siguientes actividades:

- i. Enlace financiero: Informar sobre los intereses de los donantes y sus requisitos para la presentación de documentos y para la donación de recursos, guiando la preparación y el procesamiento de las solicitudes del IICA. La unidad también debe ser responsable de interpretar los intereses de los donantes en las operaciones con el Instituto y transmitirlos a la Dirección General.
- ii. Relaciones Públicas: Informar a los organismos donantes, al Sistema Interamericano y a los miembros sobre el IICA y sus logros. Debe mantener también una continua vigilancia sobre el proceso de las contribuciones de los miembros e informar al Director General de los cambios en perspectivas y las razones para ello. Debe estar preparada para suministrar información detallada y actual sobre cualquier sección de las operaciones del IICA.
- iii. Apoyo técnico: Esta unidad debe tener capacidad para obtener e informar rápidamente sobre cualquier dato disponible que afecte el sector agrícola de América Latina y el Caribe, e individuos y organizaciones que trabajen en problemas de interés particular para el IICA, fuentes y especificaciones de bienes solicitados por los programas del IICA y fuentes de apoyo financiero. Esta función puede requerir solamente una coordinación adecuada con la investigación y análisis sugeridos para las Subdirecciones de programas como se indica en la Figura No. 3, Capítulo 5.

- iv. Coordinación/Colaboración en Programas: Informar sobre los programas de los donantes para América Latina y el Caribe, de otras organizaciones internacionales para evitar una duplicación inconveniente, y cooperar en negociaciones o arreglar la complementariedad de los programas del IICA con aquellos de estos otros organismos.
- v. Enlace con otros organismos del Sistema Interamericano (SI): Asegurar la coherencia del papel del IICA dentro del Sistema Interamericano informando sobre las tendencias de programas y políticas y el manejo y operación de las políticas y prácticas de otros organismos del mismo Sistema.

#### Organismo de Cooperación Técnica

4.35 La relación del IICA con los diversos organismos nacionales, regionales e internacionales se sustentará sobre bases de trabajo por parte de los directores de programas y operaciones de las subdirecciones. Por lo tanto, las dos subdirecciones\*, representadas por el personal de campo, directores nacionales y más particularmente, los Directores de Área, jugarán un papel crítico en estas relaciones. Sin embargo, la política y los acuerdos formales, cuando éstos sean convenientes, será de responsabilidad de una unidad que se llamará "Cooperación Externa". Esta unidad elaborará una lista de instituciones de posible cooperación, describiendo sus características para ayudar a las direcciones de programas y operaciones.

4.36 Se ha de dar atención a que una parte del presupuesto del IICA se asigne específicamente al apoyo de los centros de investigación nacionales y subregionales como el CATIE (ver punto 6.22), incluyendo el adiestramiento a todos los niveles en estas instituciones de colaboración.

4.37 La sensibilidad por parte del IICA al tener que ver con instituciones colaboradoras debe incluir el reconocimiento de los objetivos institucionales y puede necesitar que deliberadamente el IICA juegue un papel subsidiario para alcanzar el objetivo para el cual se ha establecido la colaboración. Se debe dar debido reconocimiento al papel y la contribución de los individuos. No hacerlo, puede frecuentemente poner en peligro cualquier posibilidad de colaboración futura.

4.38 En vista de la importancia de las relaciones externas, se sugiere dar atención al nombramiento de los Subdirectores que han de dirigir cada una de las dos unidades más importantes propuestas (Financiamiento Externo y Asuntos de la Junta y Cooperación Externa). La coordinación se haría a nivel de Oficina del Director General, quien se puede asesorar de un Comité

---

\* Subdirecciones para las Áreas de Operaciones y Programas, como se indica en la Figura 3, Capítulo 5.

Permanente de Relaciones Externas. Este Comité debería incluir personas externas al IICA seleccionadas por el Director General. Alternativamente, el liderazgo podría estar a nivel de Director en cuyo caso el Director General y el Subdirector General deberán jugar un papel aún mayor en las dos unidades.

4.39 En cualquier caso, la estructura final que se implante debería ser una decisión interna del IICA, aunque se debería basar en el principio de que:

- i. Estos son dos grandes propósitos;
- ii. Se debe reconocer claramente la diferencia entre ambas; y
- iii. La una no debe estar subordinada a la otra.

4.40 La estructura que se adopte debe tener también como parte de sus funciones, el propósito principal de eliminar las barreras idiomáticas y el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías en telecomunicaciones entre instituciones y entre países. La utilización de los recursos presupuestarios para eliminar las barreras del idioma y para las comunicaciones debería hacerse en estrecha asociación entre los jefes de programas y el jefe de la Unidad de Cooperación Externa.

4.41 El concepto indicado anteriormente no incluye las actividades de rutina de relaciones públicas que bien puede manejar el Centro de Documentación del IICA, aunque con una estrecha relación de trabajo con las dos unidades que tienen que ver con las Relaciones Externas. El Centro de Documentación debe cooperar también en la elaboración de listas de las instituciones colaboradoras y el IICA podría proporcionar un importante servicio a estas instituciones y a los gobiernos nacionales manteniéndolos informados, sobre bases periódicas, sobre el calendario de reuniones internacionales de importancia para el Desarrollo Agrícola de América Latina y el Caribe. A los gobiernos e instituciones les es muy difícil enviar representantes a todas las reuniones importantes, por lo que el IICA debería mantener contactos con esas reuniones y suministrar informes resumidos de las más importantes.

4.42 Puesto que las instituciones a que se ha hecho mención en este informe comprenden una amplia gama de intereses profesionales, gubernamentales y del sector privado, será un beneficio colateral e importante de la colaboración con ellos que el IICA y su trabajo sean conocidos por una audiencia mayor que cuando se trabaja solamente mediante enlaces gubernamentales oficiales que generalmente son los Ministerios de Agricultura. Así, el apoyo para el IICA y sus programas será más marcado y sin duda, ejercerá influencia en la posición de los miembros de la Junta, suministrando mayores recursos a este Instituto.



Capítulo 5. EFICACIA EN LOS COSTOS DEL INSTITUTO

5.1 Una de las pautas incluidas en la Resolución No. 6 para el Grupo Interno de Trabajo que preparó los términos de referencia del Grupo, fue:

"Considerar maneras de identificar y analizar mejor los costos administrativos en el IICA y las posibilidades para reducirlos".

5.2 El Grupo encontró extraño que se le solicitara estudiar el tema de los costos dado que fue seleccionado por:

- i. Su conocimiento de la agricultura y la vida rural de América Latina y el Caribe; y
- ii. Su familiaridad con la doctrina y estrategia del IICA. No se incluyó en el Grupo ningún experto en Contabilidad de Costos y Administración Financiera.

El Grupo llegó a la conclusión que esto reflejaba una preocupación por parte de la Junta Directiva sobre la efectividad de los costos del IICA como organización (en vez de un interés en sí por minimizar los gastos administrativos, costos fijos). Este punto de vista se fortaleció por el hecho que no parece haber una definición de común aceptación sobre "costos administrativos" por parte de la Junta del IICA, la administración o el personal. Además de esto, el marco de referencia suministrado por el Grupo Interno de Trabajo orientó al Grupo a la consideración de la eficacia de los costos globales del Instituto.

5.3 El desarrollo e implementación de criterios adecuados de selección para los proyectos de cada programa, debería contribuir mucho a lograr un uso eficaz de los presupuestos de programas aprobados. De manera similar, el desarrollo de procedimientos sólidos de selección, manejo y de evaluación ayudarían a establecer las prioridades de los programas y la asignación de sus fondos en línea con los criterios aceptados (2.42 a 2.50). Finalmente, delegación de autoridad y el desarrollo de un sistema que establezca la responsabilidad por obtener resultados y objetivos medibles (ver 2.23), deberían contribuir sustancialmente al uso efectivo de los fondos previstos. Dada esta situación, el Grupo ha decidido hacer algunos comentarios generales en tres áreas relacionadas con la eficacia global de los costos:

- i. Estructura organizativa
- ii. Personal o Recursos Humanos (políticas, adiestramiento y preparación).
- iii. Administración presupuestaria y financiera

5.4 Estas tres áreas tienen implicaciones importantes para identificar, analizar y reducir costos y producir los resultados deseados. Sin embargo, el Grupo considera que debería ser responsabilidad de la administración del IICA la de considerar, en profundidad, el aspecto de la reducción de costos y no de un Grupo de Consultores Externos quienes se escogieron por su conocimiento de América Latina y el Caribe. No obstante, el Grupo considera que sería conveniente tener asesoría financiera externa para este propósito. Si así fuera, ésta se debe obtener de una fuente apropiada, una vez que se haya establecido la nueva estructura organizacional y se haya decidido sobre un grupo de programas debidamente revisados.

#### A. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

5.5 El Grupo encontró que la organización actual del IICA es innecesariamente compleja o inapropiada para lograr una clara definición de responsabilidades y una administración eficiente de los recursos financieros en las diferentes áreas de responsabilidad.

5.6 Una parte importante (65%) de los gastos totales del IICA se destina a costos directos de personal. Otros costos de operación tales como viajes, alquileres, teléfono, y otros, en cambio, se determinan indirectamente por el empleo de personal profesional. Debido a esto el Grupo sugiere que el primer paso para mejorar la eficacia global en los costos sea el establecimiento de una estructura organizacional simple en donde la mayoría del personal del Instituto se concentre en actividades y programas específicos, seleccionados en base al proceso dado en el punto 2.37 y de conformidad con los puntos en que se mencionan los Ajustes a la Organización Interna del IICA (2.51-2.58).

5.7 La estructura que se recomienda se incluye en la Figura No. 3. En esta propuesta, el personal administrativo y de apoyo de la Oficina Central se debe limitar principalmente a:

- i. La oficina del Director General
- ii. Dos niveles de administración en Operaciones de Area (Subdirector, Directores de Area), Representantes en los Países y personal profesional de los proyectos.
- iii. Dos niveles de administración en Programas (Subdirector y Directores de Programas).

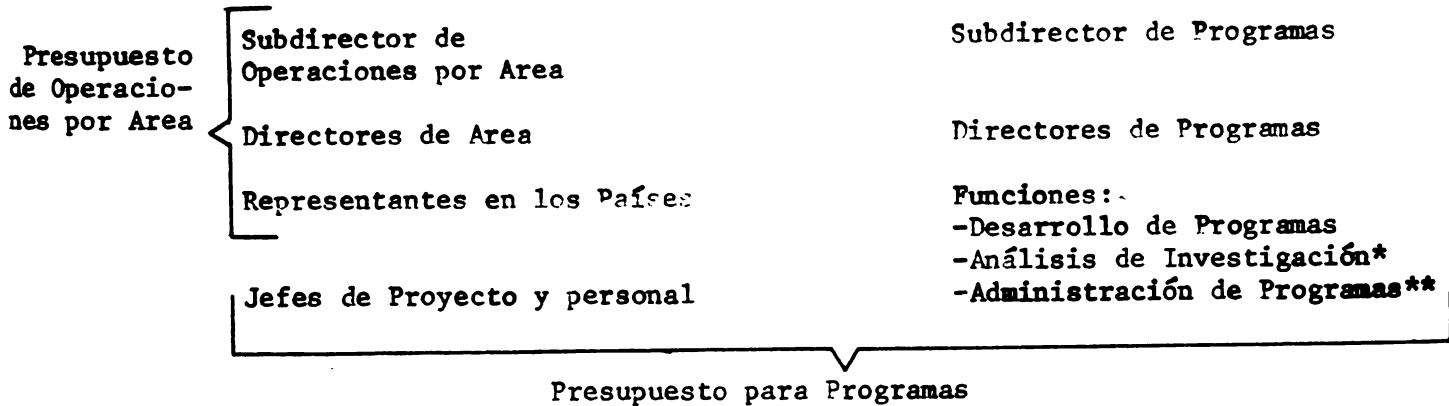
El resto del personal tendría responsabilidades operacionales y específicas por programa y país, o prestaría servicios a programas adscritos a Operaciones. El presupuesto total de operaciones del Instituto podría situarse, lógicamente, dentro de tres categorías principales, como se indica en el Cuadro No. 1.

FIGURA No. 3. Propuesta de Estructura para el IICA

Director General

Presupuesto de  
la Oficina Central  
(Dirección General)

Subdirector General



---

\* Las actividades necesarias para una orientación a largo plazo (1.3 a 1.9) se deberían incluir en esta función a nivel de Subdirección de Programas. Sin embargo, la investigación necesaria para la eficacia de un programa en particular, podría desarrollarse dentro del mismo.

\*\* Los jefes de Programas deben ser responsables del propio programa y del presupuesto asignado por país y área.

Cuadro No. 1. Subdivisión Presupuestal y Funcionarios Responsables

<u>Subdivisión Presupuestal</u>		<u>Funcionario Responsable</u>
Oficina Central	-	Director General
Operaciones por áreas	-	Subdirector, Operaciones por áreas
Programas	-	Subdirector de Programas

5.8 Dentro de las amplias categorías presupuestarias indicadas en el Cuadro No. 1, la responsabilidad por los fondos se debe delegar como sigue:

Oficina Central	-	Oficina del Director General
	-	Relaciones Externas*
	-	Oficina del Subdirector General
	-	Recursos Humanos (personal y consultores)
	-	Finanzas y Administración
Operaciones por áreas	-	Oficina del Subdirector
	-	Oficina del Director de Area (control sobre el presupuesto del país)
	-	Oficinas en los Países**
Programas	-	Oficina del Subdirector
	-	Directores de Programas

---

\* Las relaciones externas, como se recomienda en el punto 4.38, requerirían dos unidades diferentes, cada una de las cuales podría ser dirigida por un Subdirector.

\*\* Esto no implica que debe haber una Oficina del IICA en cada país. Para sus acciones, algunos países más pequeños podrían ser atendidos por la Oficina del Director de Area.

5.9 El reducir los "costos administrativos" será entonces cuestión de:

- i. Mantener el presupuesto mínimo en la Oficina Central para supervisar y dar servicio a las operaciones y programas, apoyando entretanto las actividades de la Junta ( JIA ) y manteniendo las relaciones con los organismos internacionales. (Los jefes de programas deberían determinar los servicios necesarios (Operaciones) y no los Jefes de las Unidades de Apoyo).
- ii. Mantener el nivel mínimo de las Operaciones de Area, necesario para llevar a cabo actividades aprobadas y en marcha y para administrar los fondos de los programas asignados a niveles de país y región. Se debe disponer de recursos para destinarlos a las demandas de los países por medio de la intermediación científica.
- iii. Asignar el presupuesto restante a programas y establecer un porcentaje modesto de esta cantidad (aproximadamente un 10%) para el desarrollo de programas y análisis (apoyo a la investigación).

5.10 El programa presupuesto se asignaría a áreas y países de acuerdo con el criterio de selección de proyectos establecidos para cada uno de los diversos programas. Los Directores de Programa mantendrían un presupuesto dividido en dos:

- i. Recursos de programas centralizados; y
- ii. Recursos a nivel de programas asignados por áreas y oficinas de los países con la administración financiera ejecutada a estos niveles.

La administración de Programas y de Operaciones, tendrían la responsabilidad conjunta de atraer recursos de extracuota para mejorar los programas aprobados dentro del "marco" establecido por las unidades de relaciones externas. La descentralización de programas y la de sus correspondientes directores técnicos y administrativos se lograría según se describe en los puntos 2.54 a 2.58.

## B. PERSONAL O RECURSOS HUMANOS

5.11 El ingrediente más importante de las actividades del IICA es el personal que realiza el trabajo del Instituto. En términos generales el Instituto no puede ser mejor que la calidad del personal que mantiene. Aún más, se debe utilizar este personal eficientemente, proporcionándole un ambiente administrativo apropiado y asignándole la responsabilidad, la autoidentificación y la contabilización de resultados que se esperan de él. La estrategia

administrativa del IICA y sus políticas de personal se deben orientar a la obtención y mantenimiento de un conjunto de servicios de personal altamente calificado con un costo justo y razonable. El estudio de este aspecto, en profundidad, va sustancialmente más allá de las capacidades del Grupo en términos tanto de tiempo como de talento. Sin embargo, este es un aspecto crucial para el futuro de la organización. El Grupo insta a la Administración para que le dé una prioridad especial a este asunto (en el momento propicio), solicitando los servicios especializados de consultoría en administración de personal como se requiere para este propósito. El Grupo solamente desea hacer hincapié en algunas de las peculiaridades del área de Recursos Humanos, que ha dado origen a este punto de vista.

5.12 La reglamentación de personal del Instituto contiene algunos items poco usuales en opiniones del Grupo:

- i. El Artículo 18 indica que "los miembros del personal no deben buscar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno o autoridad fuera del Instituto". Al mismo tiempo se espera que muchos de ellos trabajen en proyectos donde son, para toda intención y propósito, responsables ante autoridades gubernamentales de un Estado Miembro. Se debe aclarar esta aparente contradicción.
- ii. El Artículo 31 identifica un número de cargos en el Instituto como "de confianza" sin definir qué es un cargo de confianza. Pareciera significar que se seleccionan los profesionales que llenan estos cargos por su lealtad personal al Director General. Si es así, el Grupo cuestiona si esto es para el mejor interés de la organización a largo plazo y asimismo, recomienda que se revise este concepto.

5.13 Las normas y reglamentaciones del IICA asignan al Director General una amplia y poco común responsabilidad individual en asuntos de personal. Entre otras, el Director General tiene la responsabilidad de:

- Firmar todos los nombramientos o contratos de personal
- Establecer procedimientos para la confidencialidad
- Fijar salarios, subsidios y otros beneficios para el personal Profesional Internacional
- Determinar si los candidatos llenan los requisitos para los puestos
- Autorizar ausencias especiales
- Terminar nombramientos (bajo condiciones definidas)
- Despedir personal por serios problemas de conducta

5.14 Dado que el Director General es un funcionario elegido que tiene muchas responsabilidades, el Grupo recomienda que la Junta considere seriamente que el Director General sea responsable solamente de asegurar que se establezcan los procedimientos apropiados para la implementación de las políticas aprobadas. Esto lo estimularía a establecer mecanismos adecuados dentro de la organización, para administrar las políticas aprobadas en forma justa y equitativa, asegurando que el Instituto tenga suficiente personal, competente y adecuado. Esto es consistente con la expansión recomendada para las actividades del Director General en el planeamiento a más largo plazo y las relaciones con los Estados Miembros.

5.15 Pareciera existir una confusión significativa del personal en relación a las políticas de recursos humanos del IICA, aunque existe información escrita sobre el particular en:

- i. La nueva convención;
- ii. El manual de personal (y documentos de apoyo)
- iii. Las órdenes ejecutivas suplementarias del Director General (sin embargo, estas tres fuentes no concuerdan en algunos puntos).

Además, pareciera que ciertas reglas no se administran siempre de acuerdo a las versiones oficiales. En este sentido el Grupo estuvo muy complacido de enterarse que el IICA va a empezar a cumplir con la política de mostrar al personal su hoja de evaluación.

5.16 Pareciera existir un alto grado de variabilidad en términos de la adecuación de los funcionarios para realizar los trabajos que se les ha asignado. Algunos individuos están extremadamente bien calificados para el trabajo que realizan y en un medio ambiente adecuado, serían capaces de producir excelentes resultados. Algunos lo logran a pesar del ambiente que los rodea. Otros obviamente, no están calificados para las funciones que desempeñan. En el IICA, la antigüedad en el cargo pareciera superar el criterio de calificaciones técnicas, ya sea para nombramientos en administración especializada o en programas.

5.17 Pareciera que los procedimientos de reclutamiento del IICA no son adecuados para obtener el mejor personal para determinados puestos. Por ejemplo, es muy limitada la publicación y aviso de vacantes disponibles.

5.18 No parecieran existir programas organizados de adiestramiento y perfeccionamiento. El personal nuevo recibe muy poca información sobre el Instituto, sus políticas y sus programas.

5.19 Actualmente existen miembros de Personal Profesional Internacional del IICA que están próximos a jubilarse y no hay planes evidentes para seleccionar y adiestrar al personal que los reemplace.

5.20 El IICA pareciera estar sobrecomprometido con personal permanente pero poco comprometido al mantenimiento de un núcleo administrativo altamente calificado que pueda tomar colectivamente las decisiones y llevarlas a cabo, en base a lo cual el Instituto sería un éxito o fracaso. El primer caso de los anteriores se refleja en el elevado número de personal que trabaja en los países, supuestamente por contrato de dos años, pero que ha permanecido con el Instituto por un período más largo. El segundo caso se refleja en la falta de un programa de adiestramiento administrativo, en la delegación limitada de autoridad, capacidad y calificación sustancialmente diferentes de muchos individuos que realizan, en esencia el mismo trabajo, la falta de un plan de carrera administrativa, y el frecuente movimiento de personal en algunos puestos de la administración.

5.21 Pareciera ser el sentir general del personal del IICA que cada día es más pequeña la diferencia entre su propio nivel de excelencia y el de las autoridades nacionales con quienes tienen que ver. Existen ya casos en los cuales el personal del IICA puede agregar muy poco o nada a la capacidad de algunos funcionarios o grupos de funcionarios nacionales en asuntos técnicos. Es imperativo que los programas del IICA sean definidos para que los funcionarios nacionales reconozcan que el personal del IICA está desempeñando funciones importantes y relevantes dentro de un programa determinado. Esto bien podría facilitarse si el personal del IICA tiene conocimiento concreto en ciencias de la administración institucional. Una institución interesada en mejorar otras instituciones debe tener la capacidad de mostrar un alto grado de excelencia en su propia administración. Si esto se hiciera, el personal del IICA encontraría que el impacto de sus esfuerzos sería mayor y más fácilmente logrado.

5.22 El Grupo se hizo la pregunta de que si es apropiada la práctica de nombramientos para un alto número del personal. El personal asignado a proyectos o programas debe ser nombrado lógicamente, por el período esperado de duración del proyecto o programa, con evaluaciones periódicas de su desempeño. Asimismo, el personal que ocupa posiciones administrativas claves, debe tener lógicamente, nombramientos continuos con evaluaciones regulares de su trabajo.

5.23 El Grupo está satisfecho de ver que el IICA ya reconoce muchas de estas áreas problema y que está planeando un programa de mejoramiento administrativo. El grupo consultivo "Coopers & Lybrand", estudió esta propuesta y su documento estuvo disponible para consulta del Grupo.



## Recomendaciones

5.24 Se recomienda hacer una revisión completa de todas las políticas de personal y de su administración con el fin de desarrollar normas más apropiadas para las operaciones futuras. Esto debe incluir:

- Clasificación de puestos
- Compensaciones (posiciones y ubicación)
- Reclutamiento
- Procedimientos de Personal
- Perfeccionamiento de Personal y Planeamiento de Carreras
- Aumento de salarios (promoción)

5.25 El Grupo refrenda el enfoque recomendado por "Coopers & Lybrand" en cuanto a Recursos Humanos, aunque considera conveniente hacer los siguientes comentarios:

- i. Actualmente es oportuno cambiar la estructura organizacional como se indica en este capítulo (5.5 a 5.10).
- ii. Aunque el Grupo reconoce que el IICA existe para dar servicio (según lo indica el informe de "Coopers & Lybrand") le gustaría enfatizar que el IICA debe producir servicios selectivos, lo cual ayudaría a los Estados Miembros a definir y alcanzar sus objetivos de desarrollo agrícola y bienestar rural mediante la agricultura.
- iii. La necesidad de que el IICA planee sus requerimientos de personal implica también la necesidad de un planeamiento de programas a más largo plazo. La administración superior y el Comité Ejecutivo se deben concentrar en llenar esta necesidad y establecer sistemas por medio de los cuales se pueda delegar la administración diaria.
- iv. El diseñar un programa adecuado de compensación para el personal será un gran reto. Esto no podría hacerse hasta antes no tener una idea firme de qué hará la organización y cómo lo hará. El sistema debe incluir un mecanismo para recompensar una labor técnica y administrativa extraordinaria, que no sea mediante un cambio de funciones.
- v. El establecimiento de un enfoque de administración matricial dentro del IICA, crea oportunidades sustanciales si los directores desean que esto funcione.

5.26 El Comité Ejecutivo debe aprobar las políticas de personal del Instituto y el Director General debe tener la responsabilidad de asegurar la implementación de dichas políticas. Sin embargo, los responsables directos de los aspectos operativos deben tener un amplio margen para tomar decisiones dentro del marco de referencia establecido por estas políticas. Ellos no pueden ser responsables por los resultados, si las decisiones sobre personal las tomarán grupos de personal de apoyo. Dada la estrecha relación entre las políticas de personal, las decisiones de personal, y el costo de las operaciones, el manejo responsable de los recursos de presupuesto implica una delegación de las decisiones del personal dentro de las políticas establecidas. El grupo de personal debe entonces prestar servicios a todos los niveles de la administración para lograr un uso efectivo del presupuesto y de los recursos humanos. Podría ser conveniente establecer la función de auditoría de personal para permitirles tanto al Comité Ejecutivo como al Director General tener control sobre este aspecto.

5.27 Todas las políticas operacionales (2.25 a 2.33) del IICA deben dar prioridad a esta dimensión de recursos humanos. Específicamente, el IICA debe:

- i. Desarrollar una estructura organizacional y un estilo administrativo que estimulen la utilización máxima de la capacidad individual. Esto deberá incluir una revisión del sistema formal de personal; la delegación de autoridad y responsabilidad bajo supervisión efectiva; la asesoría para fines de auto-mejoramiento.
- ii. Desarrollar un sistema de adiestramiento (refrescamiento/perfeccionamiento) que ubique a la gente jerárquicamente de acuerdo a su capacidad y provea el adiestramiento técnico y administrativo necesario mediante cursos cortos relacionados con el trabajo. El IICA deberá establecer "internados" con otros centros internacionales de investigación agrícola, universidades y otros organismos agrícolas y mantener no menos del 10% de su personal participando en estos internados de 6 a 12 meses de duración.
- iii. Seguir una política de involucrar a especialistas externos en el planeamiento y evaluación de los programas del IICA y en ayudar a satisfacer las demandas nacionales.
- iv. Establecer un banco de datos que comprenda recursos técnicos pre-evaluados (personal y organizaciones) adecuadamente calificados que se puedan usar directamente o como parte de un sistema de información para encontrar otros, conforme sea necesario. Esto será de utilidad en la intermediación científica y de personal.

- v. Evaluar procedimientos administrativos y gerenciales por su impacto en el uso eficaz del personal.

### C. ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

5.28 Para mejorar la eficacia de los costos del IICA, como un todo, es esencial que los sistemas financieros y los procedimientos se encaucen para seleccionar posibles alternativas entre programas y proyectos, para implementarlos a un costo razonable manteniendo la eficacia de costos en algunas funciones de apoyo y controlando los gastos en que se ha incurrido realmente contra los presupuestos para los programas y actividades de apoyo. Aunque los procedimientos presupuestarios y financieros dentro del IICA dan oportunidades significativas para que la administración y la Junta (JIA), puedan realizar esas actividades, se identificaron algunas áreas problemáticas. El Grupo no se propone recomendar soluciones específicas para estos aspectos. Sin embargo, sugiere que el Comité Ejecutivo y la Administración del IICA soliciten asistencia externa adecuada según sea necesario para encontrar soluciones.

5.29 El Grupo se preocupó por la eficiencia de los informes financieros. No se utilizan los estados de flujo proyectados ni las hojas de balances. Se tiene gran cantidad de información sobre gastos reales y proyectados, aunque existen pocos resúmenes útiles de esta información. Es necesario poner atención sobre qué se informa, a quién y con qué propósito. Se requiere definir específicamente las necesidades para los diferentes niveles en la administración dentro de la nueva organización, modificando los sistemas de información con ese propósito. Debe enfatizarse la calidad de la información sobre la cantidad de la misma. Actualmente pareciera que los informes financieros internos contienen muchos datos que la Administración del IICA no utiliza para ningún propósito.

5.30 Cuando a la Junta se le solicite aprobar un programa presupuesto, debería suministrarse la suficiente información para permitirle comprender como se utilizarán los recursos financieros, qué se piensa hacer y cómo esto logrará el impacto deseado sobre el problema(s)/oportunidad(es) que el programa está tratando de resolver. Los informes financieros sobre programas permitirán una comparación de los recursos del proyecto con el uso real de esos recursos.

5.31 Los sistemas contables del IICA no guardan relación con las necesidades crecientes de la organización. Aunque ya existe alguna información computarizada, la mayoría del trabajo todavía se elabora manualmente. En parte, esta situación es la que ha provocado los problemas de flujo de caja. No es posible facturar los gastos a un organismo financiero por los servicios prestados hasta que estén disponibles los datos necesarios del costo de los servicios. Este retraso, debido a los sistemas existentes, requiere que el IICA a veces financie a sus donantes, algunos de los cuales tienen mucho más

recursos que el Instituto. Se debe dar una consideración seria a la modernización de los sistemas contables para disminuir costos y para afrontar las necesidades futuras de la organización de brindar servicios con recursos extracuota.

5.32 Si se estableciera la estructura organizacional indicada anteriormente y un sistema contable adecuado, el IICA estaría en capacidad de fijar una tarifa racional para gastos administrativos (overhead) para aplicarla a los diferentes programas y en circunstancias específicas. La administración del IICA debe buscar la cooperación de alguna empresa contable pública e internacional, para definir las tarifas posibles, sugerir su aplicación y los efectos que ésta tendría para el Instituto. Este estudio y la recomendación del Director General se deben enviar al Comité Ejecutivo para su estudio y luego a la Junta para su aprobación. Una vez aprobadas, las tarifas\* se deben aplicar a todos los programas de acuerdo con la política establecida por la Junta.

5.33 La expansión sustancial de los recursos de extracuota que ha experimentado el IICA en los últimos años, la mayoría de los cuales cubren apenas los costos marginales de operación, probablemente ha esforzado una desviación de los recursos de cuotas de los programas a los gastos administrativos. Esto se puede evitar en el futuro con la elaboración de políticas apropiadas para cobrar por concepto de gastos administrativos.

5.34 El Grupo considera enfáticamente que, una vez que el IICA defina específicamente los resultados que desea lograr, debe dar a los responsables por la ejecución de los programas, flexibilidad suficiente sobre la manera de utilizar sus propios presupuestos para lograr esos resultados. Aunque la asignación de los proyectos presupuestarios es una responsabilidad colectiva, su ejecución debe requerir mucha flexibilidad y los jefes contar con autoridad, individualmente, para usar los fondos disponibles en la mejor manera posible.

Se deberán diseñar los procedimientos para los servicios centralizados de la administración financiera de manera que los jefes puedan llevar a cabo lo anterior, asegurando a la vez, el cumplimiento de las políticas, reglas y procedimientos financieros. Estos servicios deben ayudar a los jefes a encontrar los canales para lograr los resultados esperados dentro de estas políticas, en vez de tomar sus propias decisiones sobre aspectos financieros.

5.35 El Grupo reafirma el enfoque del informe de "Coopers & Lybrand" y las sugerencias sobre los aspectos financieros y contables, estimulando al IICA a proseguir este cauce de modernización de los procedimientos de administración e información presupuestaria y financiera.

---

\* Las tarifas varían de tiempo en tiempo con la estructura cambiante de los costos del Instituto, pero el principio y el método de cálculo es constante.

5.36 El Grupo considera que la información financiera suministrada a los países miembros en su programa presupuesto, no es apropiada para poder juzgar la competencia administrativa del Instituto o para tomar decisión consciente sobre las asignaciones presupuestarias entre programas. En parte esto es consecuencia de la forma en que se han elaborado los programas y el Grupo recomienda al IICA el hacer los mayores esfuerzos para involucrar al nivel técnico nacional en la elaboración de estos programas, incluyendo presupuestos detallados como se indican en el punto 3.14. En parte ese defecto se debe a la falta de detalle en el programa presupuesto. Dada la naturaleza global de cada programa, se requiere de un análisis de cada una de las partes componentes para poder tomar decisiones entre programas con suficiente información y para tener una apreciación de la capacidad administrativa del IICA. De forma similar, es difícil analizar los costos de personal reflejados en salarios, beneficios, subsidios específicos de los países o costos de reubicación.

5.37 Finalmente, el presupuesto no presenta un esquema básico de flujo de caja que indique las fechas en que se esperan las contribuciones de los países, más los reembolsos por recursos extraordinarios comparados con las tarifas constantes y variadas de los gastos en que se incurre. Un programa real y detallado de flujo de caja es sumamente esencial para la administración de una organización tan compleja como el IICA. Esto no solamente da confianza al administrador cuando las cosas marchan bien, sino que lo alerta a tiempo para tomar las medidas necesarias cuando las cosas no marchan eficientemente.

5.38 Como se ha indicado en el Capítulo Segundo de este informe (ver 2.27 en adelante, Políticas a Mediano Plazo) la tarea más importante que afronta la administración es restaurar y fortalecer la confianza de los Estados Miembros en su institución. Parte de esa confianza se ha de derivar del mejoramiento de la ejecución técnica del Instituto. Parte vendrá de la elaboración y delimitación de los programas con la participación de los Estados Miembros y expertos externos. El tercer elemento indispensable es hacer a todos los países miembros socios partícipes de la administración financiera de su institución.

## Capítulo 6. EL FUTURO DEL CATIE

6.1 Dada la necesidad de que el IICA defina su política en relación con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) particularmente al llegarse en 1983 a la terminación natural del convenio con el Gobierno de Costa Rica y que le dio origen, a continuación el Grupo emite sus opiniones, basadas en las siguientes consideraciones:

- i. Las Resoluciones No. 6 y No. 14 emanadas de la Junta Interamericana de Agricultura, en agosto de 1981;
- ii. El informe sobre el análisis de la situación contractual del CATIE, preparado en marzo de 1981, por la Comisión Evaluadora del Contrato;
- iii. La opinión de los profesionales del IICA, del CATIE y de autoridades nacionales de los países miembros que se visitaron, y
- iv. Las propias recomendaciones del Grupo, relevantes para el IICA.

### A. UN MARCO DE REFERENCIA GENERAL PARA LA DEFINICION DE POLITICAS PARA EL CATIE

6.2 Los recursos totales del CATIE, económicos, físicos y humanos, han llegado a un nivel que le permite al Centro tener un impacto significativo en el desarrollo agrícola en sus áreas de responsabilidad temática y geográfica. Un debilitamiento de sus programas en este momento de la historia puede tener, a más largo plazo, implicaciones adversas mayores para América Latina y el Caribe.

6.3 El Grupo considera, asimismo, que existen oportunidades importantes y significativas para mejorar y fortalecer la contribución del CATIE en Centroamérica. Por lo tanto, es vital que las futuras modificaciones del CATIE, en cuanto a organización y finanzas se orienten hacia esta meta, en vez de abarcar un área de mandato más amplia.

6.4 El CATIE se encuentra excelentemente ubicado para tener una función integradora y coordinadora en la investigación agrícola para toda Centroamérica. Puede orientar bien algunas de sus acciones en esta dirección, con el fin de contribuir no sólo al fortalecimiento del Centro, sino también a estructurar otras organizaciones de investigación en el área. Asimismo, podría ayudar a mejorar las comunicaciones y el intercambio y diseminación de información entre ellas.

6.5 Es importante que las relaciones del CATIE con el IICA y el papel del CATIE se definan claramente para asegurar la complementariedad y evitar

duplicación de esfuerzos. El IICA puede lograr esto definiendo su función relativa al CATIE en forma similar a como debe hacerlo con cualquier otra institución de investigación y enseñanza de América Latina y el Caribe.

## B. CARACTERISTICAS BASICAS DESEABLES PARA EL CATIE

6.6 El Grupo considera que ciertas características básicas son esenciales para el CATIE, para éste cumplir a cabalidad su función como organización internacional especializada en investigación agrícola, adiestramiento y transferencia de tecnología. Estas características incluidas en los puntos 6.7 a 6.12, se deben considerar cuidadosamente al definir cualquier nuevo convenio organizacional.

6.7 Permanencia. La propia naturaleza del Centro requiere que la permanencia, la estabilidad y la continuidad de trabajo, sean requisitos indispensables.

6.8 Autonomía técnica. Una vez que se han definido claramente los objetivos del Centro y el marco de referencia, el CATIE debe tener una autonomía técnica total para la preparación, la elaboración y la implementación de sus programas y proyectos de investigación.

6.9 Enfoque integral. El trabajo de la Institución se debe caracterizar por un enfoque integral, comprensivo y multidisciplinario, acorde con los componentes básicos de la agricultura (plantas/animales; agua-suelos/ambiente), definidos para una determinada área (o áreas) ecológica y geográfica.

6.10 Enfoque multinacional. La institución debe desarrollar su capacidad técnica más específicamente en la resolución de problemas que no cubren normalmente las instituciones nacionales, puesto que su propia naturaleza involucra perspectivas que trascienden las fronteras nacionales.

6.11 Originalidad. El esfuerzo del Centro se debe caracterizar por su originalidad, lo que implica la necesidad de enfoques innovativos, imaginativos y realistas de los problemas de la agricultura.

6.12 Excelencia. Una de las principales características del trabajo de la Institución debe ser la excelencia; esto se puede asegurar solamente con un personal profesional del más alto nivel académico o intelectual, seleccionado en base a calidad en vez de cantidad.

C. RECOMENDACIONES

Recomendaciones para la Junta Interamericana de Agricultura

6.13 El Grupo considera muy firmemente que el CATIE debe continuar ejecutando el papel de centro agrícola de enseñanza e investigación, concentrando sus esfuerzos en Centroamérica.

6.14 Los esfuerzos deben encauzarse para asegurar el aumento de los recursos para el CATIE de parte de los estados miembros del IICA. Si los países miembros no son capaces de suministrarlos, se les debe estimular para que los busquen de otros organismos financieros.

6.15 Para que el CATIE continúe y fortalezca el trabajo en el cual está involucrado, es fundamental que se establezca un presupuesto básico permanente y que se fortalezca la dirección técnica y administrativa del Centro.

6.16 El Grupo considera también que el IICA debe tomar la iniciativa en asegurar que sus relaciones con el CATIE se definan claramente, y que se establezca una estructura organizacional para el Centro que asegure la permanencia de estas condiciones.

6.17 Debido a la importante contribución de los Estados Miembros en el pasado (por medio del IICA) al desarrollo del Centro, el Grupo siente que el IICA (como un representante de los Estados Miembros) debe continuar teniendo un voto significativo en la dirección del CATIE. Sin embargo, se debe tener cuidado de asegurar que esta condición no desvíe al CATIE de su área de mandato. En virtud de la intención del IICA para establecer una Dirección de Área para Centroamérica, se debe prestar atención al hecho de que este derecho al voto se canalice (por lo menos en parte) por medio de dicha oficina.

6.18 Para establecer un presupuesto básico adecuado para el CATIE, el IICA debe establecer contactos con organismos financieros potenciales que tengan un interés particular en el desarrollo agrícola de Centroamérica y definir los términos bajo los cuales ese presupuesto se puede establecer. Tanto el IICA como el CATIE deben tener presupuestos básicos que sean determinados independientemente.

6.19 En forma ideal, el presupuesto básico para el CATIE debe venir de los países comprendidos en el ámbito geográfico de su área de mandato. Sin embargo, el Grupo reconoce que esto no es posible a corto plazo. Por ello, considera que podría bien establecerse convenios aceptables y alternativos.



6.20 Las futuras transacciones entre el IICA y el CATIE deberían llevarse a cabo sobre una base de negociación. Si cualquiera de ellas necesita servicios de la otra, éstos deberían comprarse. No obstante lo anterior y dadas las relaciones históricas, la situación geográfica y los intereses comunes, habrán de existir muchas oportunidades de colaboración entre el CATIE y el IICA. La forma de cooperación que se establezca debe estar acorde con el mandato o intereses de la respectiva institución.

6.21 Un área particular de colaboración que debe explorarse es la posibilidad que jefes de programas del IICA (o el personal) trabajen en investigación y enseñanza desde el CATIE, o en otros centros de excelencia. Esto puede servir para fortalecer los nexos con otras instituciones de América Latina y el Caribe, ayudando al IICA, asimismo, a mantener personal altamente calificado en sus programas.

6.22 El Grupo considera firmemente que el IICA debe considerar seriamente el establecimiento de redes de centros de investigación agrícola en América Latina. Estas redes serían apoyadas directa o indirectamente por el IICA 1/ y desarrollarían enfoques de programas integrales de trabajo dentro de sus respectivas áreas de influencia, como en el caso del CATIE. Esto serviría para evitar la dispersión y dilución de las acciones del CATIE y contribuiría, entre otras cosas, a proveer una atención más apropiada y adecuada al estudio de los problemas específicos más relevantes en las diferentes subregiones del Continente.

#### Recomendaciones para la Administración del CATIE

6.23 El CATIE debe continuar con su papel de institución agrícola de educación 2/ e investigación, concentrando sus esfuerzos en Centroamérica. Esto no impide el uso de los resultados de su investigación en otras áreas geográficas, ni debe implicar un cambio en su enfoque de adiestramiento en la agricultura tropical, en general.

6.24 El Grupo también desea refrendar el enfoque tomado por el CATIE al concentrar sus esfuerzos en las ciencias biológicas con un componente significativo de ciencias sociales que ayude en la orientación de estos esfuerzos. El Grupo alienta firmemente al CATIE para que continúe su enfoque interdisciplinario.

---

1/ Esto no significa que necesariamente deben establecerse nuevas instituciones sino que se pueden fortalecer las instituciones nacionales existentes para ampliar el ámbito de sus actividades.

2/ El Grupo respalda firmemente la participación del CATIE en el Programa conjunto de Postgrado con la Universidad de Costa Rica en las ciencias biológicas.

6.25 La estrategia para su proyección que ha tomado el CATIE debe continuar para que sea parte integral de su trabajo, de manera de asegurar la distribución de sus hallazgos científicos y de suministrar un enfoque práctico de las actividades de investigación y enseñanza de la institución. De igual forma, sin embargo, y con el tiempo serán necesarios mayores esfuerzos en la investigación básica.

6.26 Los resultados de los programas de investigación del CATIE deberán evaluarse periódicamente por parte de un grupo técnico externo al Centro, compuesto por expertos en campos de especialización importantes, con autoridad establecida a los más altos niveles administrativos dentro de la nueva jerarquía del CATIE.

6.27 Los programas del CATIE probablemente se podrían fortalecer ampliando los lazos de comunicación y desarrollando proyectos conjuntos con otros científicos que trabajen en problemas de áreas climáticas similares.

6.28 El CATIE debe fortalecer sus nexos con los países miembros en Centroamérica obteniendo "estatus" legal en ellos. Hasta que esto se logre, el CATIE debe continuar utilizando los buenos oficios del IICA en estos países.

## Capítulo 7. DOS PROGRAMAS ESPECIFICOS

### A. COMENTARIOS GENERALES

7.1 Al Grupo se le solicitó la revisión de borradores de propuestas para dos nuevos programas del IICA: agroenergía y recursos naturales. Estas propuestas se elaboraron atendiendo las resoluciones 16 y 17 de la Reunión de la Junta de agosto de 1981.

7.2 Al hacer las revisiones se identificó lo siguiente:

- i. Relativamente ha existido poca discusión con los organismos pertinentes de los países miembros para identificar con claridad los problemas observados o el interés potencial en estos programas.
- ii. No existen proyectos completos que ilustren y demuestren el impacto que probablemente tendrían estos programas. Hasta donde este Grupo conoce, el IICA no ha desarrollado esos proyectos dentro de las áreas de los programas propuestos, aún cuando tiene cierta experiencia en estos temas.
- iii. Existe poco o ningún detalle sobre programas similares que lleven a cabo otros organismos internacionales, para mostrar como los programas propuestos por el IICA complementarían otros programas.
- iv. No hubo suficientes indicadores o medidas sustantivas de la magnitud global de los problemas u oportunidades en las áreas de los programas. Por ejemplo, en el programa de agroenergía se presentó escasa evidencia que mostrara los beneficios de aumentar la producción de energía de las cosechas. Sin embargo, se han hecho importantes trabajos al respecto que son en extremo demostrativos (por ejemplo, la importancia de la madera).
- v. No se han definido claramente las estrategias para influir sobre tales problemas u oportunidades. Como resultado de esto no puede percibirse cómo los programas del IICA podrían afectarlos. Como un ejemplo se cita el que no es evidente la forma en que cinco personas trabajando en agroenergía puedan influir eficazmente en las actividades de todo un Continente.
- vi. La información sobre las actividades existentes de los Estados Miembros en estas áreas era bastante limitada. Sin embargo, el IICA tiene acceso a esta información con respecto a agroenergía (especialmente de Brasil) y está en posición de documentarla. La documentación de actividades en recursos naturales, es por sí misma una tarea importante.

- vii. No se han establecido claramente las relaciones entre estos programas y otros del IICA. Por ejemplo, en agroenergía se ha hecho notar el apoyo que pueden ofrecer otros dos centros estrechamente relacionados con el IICA (CATIE y CIDIA\*) pero no existe mención de los recursos requeridos o de la naturaleza del trabajo que han de llevar a cabo. El personal del CATIE y del CIDIA indicaron que no se han desarrollado aún estos planes.
- viii. Pareciera que ha existido muy poca participación de técnicos altamente calificados al preparar estas propuestas de programas. Tales recursos están disponibles (en su mayoría fuera del IICA per se) y si se da el tiempo y los recursos, podrían y deberían estar accesibles en el planteamiento de programas.

7.3 La preocupación del Grupo surge principalmente debido a lo limitado de los recursos asignados en la preparación de ambas propuestas. Debe notarse que en las resoluciones que autorizan al Director General a desarrollar estos programas, no se asignaron fondos para implementar el programa de agroenergía y solamente US\$30.000 para el desarrollo del programa de recursos naturales. Por lo tanto, no es sorprendente encontrar que los borradores de propuestas están a un nivel muy superficial.

#### Sobre las decisiones en relación a los Programas

7.4 El Grupo desea hacer hincapié que un programa típico del IICA debe contener gastos de varios millones de dólares anualmente y puede tener una duración hasta de quince años. Así, esto representa una inversión de entre diez y cincuenta millones de dólares. Sería prudente, antes de involucrarse en tal esfuerzo, invertir una parte de los gastos totales esperados (puede ser un diez por ciento) en la planificación y desarrollo de programas. Una vez realizado esto, se podría presentar a la Junta o al Comité Ejecutivo, un programa desarrollado completamente para su aprobación y la asignación de la parte correspondiente en el presupuesto de cuotas del IICA.

7.5 También se hace notar que, para ambos programas, al Director General se le autorizó buscar recursos extracuotas pero no se efectuó ningún compromiso en relación con una parte de los recursos de cuotas. Los borradores de propuestas, revisados por el Grupo de los Cinco, suministran suficiente información sobre la disponibilidad de los recursos extracuotas. Las conversaciones con personal del IICA revelaron que muchos de los programas anteriores del Instituto, que se consideraron fracasos, se iniciaron con fondos temporales extracuotas que no se pudieron mantener.

---

\* El CATIE es el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. El CIDIA es el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola del IICA.

7.6 El Grupo de los Cinco es de la opinión de que, si la Junta desea que el IICA lleve a cabo un programa particular, debe estar preparado para:

- i. Asignar suficientes recursos de cuotas para asegurar la completa ejecución de un detallado plan para un programa indicando qué debe hacerse, por qué y cómo lograrlo.
- ii. Asignar suficientes recursos de cuotas para asegurar la operación de un programa básico que pueda reforzarse con recursos extracuota.

7.7 No debe tomarse una decisión definitiva sobre la asignación de recursos de cuotas para las operaciones hasta tanto no se haya preparado y presentado una propuesta completa a la Junta.

7.8 Si la Junta no está dispuesta a asignar recursos de cuotas suficientes para la planeación de programas y eventualmente su operación, no debe solicitarse que éstos se implementen. Es un ejercicio inútil solicitar que un programa se desarrolle y se ejecute sólo en base a recursos extracuota, que son generalmente indefinidos. Si algún otro organismo desea pagar por el desarrollo del programa, debe ser él quien lo inicie.

#### B. SUGERENCIAS ESPECIFICAS

7.9 Es el consenso del Grupo que la Junta Interamericana de Agricultura una vez que haya revisado estos borradores de programas, debe reconsiderar si los inicia o no. Para justificar esta recomendación, se pueden citar, entre otros, los altos costos, la posibilidad limitada de tener un impacto significativo y la existencia de otros organismos con ventajas comparativas para llevar a cabo este tipo de programas.

7.10 Si la Junta decide llevar adelante uno o ambos programas, sería esencial definir precisamente los objetivos y asignar una cantidad base razonable de recursos. La disponibilidad de fondos suficientes provendría de la expansión del presupuesto global, o bien, de recortes bien analizados de otros programas.

7.11 Si se preparara un nuevo programa de agroenergía, se recomienda que enfoque el problema de sostener la producción existente de energía agrícola. Debería empezar por definir claramente los beneficios de resolver el problema, las actividades existentes en los países miembros y organismos internacionales en el área y estrategias potenciales y alternas para su solución. Con esta información disponible, el IICA podría iniciar el planeamiento del programa.

7.12 Si se prepara un nuevo borrador del programa de recursos naturales se recomienda que se seleccione un área geográfica y se establezca claramente el efecto de los "problemas" de recursos naturales sobre la producción futura de alimentos. Se deben documentar claramente otras actividades en proceso que intentan resolver los problemas en el área. Sólo entonces puede el IICA considerar estrategias alternas y desarrollar un programa apropiado para proseguir una o más de éstas. Debe darse debida atención a la posibilidad de concentrarse en un área geográfica específica, a fin de ganar experiencia por medio de un esfuerzo concentrado.

7.13 Si la Junta considera que las áreas de agroenergía y recursos naturales son importantes pero no de prioridad como programa específico del IICA, puede aún indicar que trabaje en ambos temas en base a una estrategia de "intermediación científica", encontrando y canalizando asesoría de expertos externos que los países necesiten.

**ANEXO 1****AUTORIDADES NACIONALES ENTREVISTADAS POR EL GRUPO**

<b>PAIS</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>
República Dominicana	Ing. Hipólito Mejía	Secretario de Agricultura
República Dominicana	Ing. Ariosto Méndez	Subsecretario de Investigación, Extensión y Capacitación
República Dominicana	Ing. Tomás Rodríguez	Director Ejecutivo Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
República Dominicana	Ing. Gustavo Sánchez	Director Ejecutivo Instituto Estabilizador de Precios
República Dominicana	Ing. Eligio Jáquez	Director Ejecutivo Instituto Agrario Dominicano
República Dominicana	Ing. Samuel Encarnación	Subsecretario Planificación Sectorial
Haití	André Jean-Louis	Consultor del Subsecretario y Enlace del DARNDR-IICA
Haití	Gérard Lohier	Jefe de la Unidad de Programación
Haití	Antoine Mathelier	Director de la División de Organización y Promoción de la Vida Rural
Haití	Wilner Pierre-Louis	Director de la División de Economía Rural y Estadísticas Agrícolas y Consultor de la Subsecretaría del DARNDR
Haití	Gustave Míner	Director de la División de Agricultura y Ganadería
México	Ing. Abelardo Amaya B.	Subsecretario de Agricultura y Operaciones de la SARH
México	Dr. Carlos Arellano	Director General del INIP
México	Dr. José Silos	Director de Fideicomisos Agrícolas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público
México	Dr. Eduardo Casas	Director del Colegio de Post-graduados de Chapingo

PAIS	NOMBRE	CARGO
México	Lic. Osvaldo Valdés	Subdirector de Organismos Internacionales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
México	Dr. Jesús Moncada	Director General del INIA
México	Valeriano Robles	Secretario Ejecutivo de AMEAS
Venezuela	Dr. José Luis Zapata	Ministro de Agricultura y Cría
Venezuela	Dr. Julio César Peraza	Viceministro de Agricultura y Cría
Venezuela	Ing. Raúl Alegrett	Presidente del Instituto Agrario Nacional IAN
Venezuela	Dr. Víctor Giménez L.	Presidente del Fondo de Crédito Agropecuario
Venezuela	Dr. Alonso Calatrava h.	Director de la Aseguradora Nacional Agrícola C.A. AGROSEGURO
Venezuela	Dra. Tibisay Urdaneta	Dirección de Cooperación Internacional Ministerio de Relaciones Exteriores
Venezuela	Gerentes de Planificación de FCA, FONAIAP, CIARA, INAGRO, IAN y CMA. Coordinó el Dr. Misael Medina Santine	Director de Planificación del MAC
Venezuela	Dr. Oscar de Rojas Dra. Agnes Series	Funcionarios de la Dirección de Cooperación Internacional de CORDIPLAN
Venezuela	Decanos de Agronomía	
Venezuela	Dr. Luis Marcano Coello Ing. Arnaldo Ron Pedrique Econ. Nelson Tíneo Valladares Ing. Pompeyo Ríos	Grupo Asesor Local



---

PAIS	NOMBRE	CARGO
Perú	Dr. César Wanderberg	Jefe a.i. Dpto. Desarrollo Agropecuario. Junta del Acuerdo de Cartagena
	Antonio Chávez Hernán Zeballos Carlos Vergara Efraín Keisari Teodorico Terry	Funcionarios de la Junta del Acuerdo de Cartagena. JUNAC

---

---

PAIS	NOMBRE	CARGO
Brasil	Embajador: Francisco Thompson Flores Netto	Coordinador del CINGRA
Brasil	Dr. Joaquín Rodríguez Filho	Subsecretario General del Ministerio de Agricultura
Brasil	Dr. José María Costa	Coordinador del Núcleo de Irrigación del Ministerio del Interior. Participaron además 9 técnicos, tanto del IICA como del Núcleo de Irrigación del MINTER
Brasil	Consejero Carlos Alberto Azecedo P.	Jefe de la División de Cooperación Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores
Brasil	Dr. Elisen Roberto Andrade A.	Presidente de EMBRAPA
Perú	Ing. Alfredo Barreto Macchiavelo	Viceministro de Agricultura y Ganadería
Perú	Ing. Manuel Guardia Mayorga	Instituto Nacional de Inves- tigación y Promoción Agrope- cuaria INIPA
Perú	Ing. Jaime Paredes Castillo	Director de la Oficina Secto- rial de Planificación del Ministerio de Agricultura
Perú	Lic. Jaime Hoefken Pérez	Director del Instituto Nacio- nal de Ampliación de la Frontera Agrícola
Perú	Ing. Manuel Llanería	Director del Instituto Nacio- nal Forestal y de Fauna INFOR
Perú	Ing. Pedro González Avila	Director General de Agricult- ura y Ganadería





11CA

E30

841 INFORME DEL GRUPO DE CINCO

Autor EXPERTOS SOBRE EL 11CA

Título

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

12 Nov 1980

Federico

DOCUMENTO  
MICROFILMADO

Fecha: 26 OCT 1983

