

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

ZONA SUR

PROGRAMA DE INVESTIGACION

**Algunos Conceptos sobre  
el Desarrollo Institucional**

EDUARDO S. BELLO

E15-  
1970

MONTEVIDEO, URUGUAY

1970



B 446 a 1970

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

ZONA SUR

PROGRAMA DE INVESTIGACION

ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Eduardo S. Bello

Montevideo, Uruguay

1970



## CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION .....	2
El medio ambiente .....	4
La organización .....	5
Los procesos de cambio .....	6
La institucionalización .....	7
El tiempo .....	8
UN MODELO INSTITUCIONAL .....	8
<u>Variables institucionales</u> .....	10
Liderazgo .....	10
Doctrina .....	11
Programas .....	13
Recursos .....	15
Estructura interna .....	18
<u>Conexiones con el medio</u> .....	19
Conexiones habilitadoras .....	19
Conexiones funcionales .....	20
Conexiones normativas .....	20
Conexiones difusas .....	20
<u>Relaciones interpersonales</u> .....	21
COMENTARIOS FINALES .....	22
BIBLIOGRAFIA .....	24



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA  
DIRECCION REGIONAL PARA LA ZONA SUR  
MONTEVIDEO, URUGUAY

Circulación Interna  
Segundo Borrador  
Setiembre 30, 1970  
Preparado por: E.S. Bello

ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

INTRODUCCION

Del 17 al 21 de agosto de 1970, tuvo lugar en la Universidad del Estado de Utah, Logan, Estados Unidos, una Conferencia Regional sobre Desarrollo Institucional (Institution Building).

El principal propósito de la Conferencia podría decirse que fue el de confrontar una teoría incipiente sobre el desarrollo institucional con la experiencia de quienes han estado en la práctica, relacionados con la organización y manejo de distintos tipos de instituciones en diversos países del mundo.

El presente informe está basado en los trabajos y documentos que se proporcionaron en dicha Conferencia. Su contenido, por lo tanto, proviene principalmente de la traducción, interpretación y análisis de las publicaciones que se citan en el texto y en la bibliografía.

Los conceptos que aquí se comentan sobre organización y desarrollo institucional están aún en proceso de formación, y la terminología empleada para expresarlos necesita aún ser refinada. De todos modos, creemos que las ideas que adelantamos a través de este trabajo pueden servir de introducción para el estudio de los temas debatidos en la Conferencia, y que pueden encontrarse en un contexto más elaborado en las publicaciones que se citan en la bibliografía.





## EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION

Según la teoría propuesta por Esman (1), el desarrollo institucional, "Institution Building", implica un cambio social, una innovación en los objetivos, en las normas, en las relaciones y en los medios o instrumentos de las instituciones; no se trata de la reproducción de modelos conocidos o de desviaciones marginales de prácticas corrientes. La teoría lleva implícita la marca del cambio y de la innovación. Es válida, por lo tanto, cuando se trata de crear, de organizar, de poner en marcha nuevas instituciones en un medio permisivo; es decir, en un medio en el que los individuos o los grupos organizados puedan expresar libremente sus preferencias y los términos bajo los cuales están dispuestos a aceptar o rechazar las innovaciones que intentan introducir los agentes de cambio (aunque para Esman no son conceptos equivalentes, en la práctica podemos admitir que los agentes de cambio son los que asumen el liderazgo de la institución, sobre el cual hablaremos más adelante).

Obviamente, el objetivo del proceso es alcanzar la institucionalización de las innovaciones. Ello significa que las normas y modelos de acción innovadores deben convertirse no sólo en valores para la propia organización, sino que además deben ser incorporados a la sociedad, formando parte del comportamiento de las organizaciones y de los grupos conexos.

En ese momento, el medio que la institución desea influir se vuelve favorable a la misma e incluso sostenedor de las innovaciones de la nueva organización; así como las innovaciones que ella representa se convierten en elementos válidos y significativos de la sociedad que ro

---

(1) Some Issues on Institution Building Theory, Milton Esman, 1969, e Institution Building as a Guide to Action, Milton Esman, 1969. Todas las citas a Esman se refieren a estos dos documentos.



dea a la nueva organización. Este es el punto en que puede decirse que la institución ha sido edificada, y que el proceso se ha completado.

Debe tenerse en cuenta que el modelo de Esman no incluye las etapas subsecuentes del ciclo de la organización institucionalizada, tales como su supervivencia a través del tiempo y la renovación de su capacidad innovadora.

Ahora bien, el proceso necesita evidentemente guía y manejo; es un proceso continuo de enfrentamiento con lo incierto, con contingencias de todo orden, con fallas humanas y tecnológicas y con intereses competitivos. Por lo tanto, el liderazgo, en el proceso institucional, debe estar continuamente aprendiendo y ajustando, no sólo corrigiendo variaciones del diseño original, sino haciendo a veces cambios mayores en las tácticas, en el tiempo, en la programación y en la adjudicación de recursos. Muchas veces, incluso, debe redefinir las metas o los objetivos institucionales; de modo que el proceso se caracteriza por una activa y continua acción de guía y manejo.

El liderazgo debe enfocar simultáneamente su atención en la organización misma para que ella pueda ser un instrumento viable del cambio, así como en sus relaciones externas e intercambios con el medio, para que éste pueda llegar a ser un elemento de soporte, de apoyo a la nueva institución, y ajustarse a sus innovaciones.

La teoría de Esman no concuerda con la proposición de que se pueda llegar a lograr cambios significativos por medio de una transferencia de tecnología o de prácticas mejoradas de una cultura a otra.

Las contribuciones más importantes de la teoría son las siguientes:

1. Muchas innovaciones significativas no son espontáneas, sino inducidas o guiadas.
2. No se encuentran aisladas, sino que están incorporadas y sostenidas a través de la organización.
3. La difusión y la aceptación de las innovaciones por la sociedad no es meramente una actividad de aprendizaje o comunicación, sino que se trata además de un proceso político.



4. La creación y desarrollo de la organización y la conducción de sus relaciones con el medio son actividades simultáneas, interrelacionadas, que se apoyan mutuamente.

Veamos ahora algunos de los supuestos en que se basa la teoría del proceso institucional.

#### EL MEDIO AMBIENTE

Las innovaciones no se producen en el vacío, es decir, no se generan ni se desarrollan independientemente de otros componentes del medio, en donde existen individuos, grupos y especialmente organizaciones, que participan cada uno dentro de su área de actividad tratando de promover y proteger sus propios intereses. Pero el medio ambiente no es un sistema cerrado o estático y monolítico; el medio ambiente es a su vez un elemento dinámico, cambiante, y varía tanto en su resistencia como en su predisposición al cambio generalizado o a las innovaciones específicas. Los líderes de distintas organizaciones perciben sus intereses en forma diferente, y por lo tanto varía su resistencia o su predisposición a aceptar o rechazar las innovaciones propuestas.

De ahí que el medio ambiente sea un elemento importante a tener en cuenta, y la principal tarea de los agentes de cambio o de los innovadores es evaluar las realidades ambientales en detalle, ya que ellas son fundamentales para poder guiar y manejar las innovaciones que se desean institucionalizar.

Por más meritorios que puedan ser los productos o servicios de la organización que queremos crear, no podemos asumir que existe una demanda en el medio. Puede que exista una demanda no satisfecha de un producto o de un servicio nuevos, pero la mayor parte de las veces esta demanda está solamente latente.

El mercado es competitivo y debe ser desarrollado. El liderazgo debe esperar e incluso tratar de identificar la hostilidad ambiental a las innovaciones, y aún cuando esta hostilidad sea mínima, debe esperarse que otras organizaciones han de competir para controlar el mercado en que el



agente de cambio está buscando entrar. Es posible incluso que las organizaciones existentes traten de cambiar ellas mismas para hacer innecesarias las innovaciones que lleva implícitas la nueva organización.

En síntesis, el medio ambiente es esencialmente político, y puede presentar un amplio espectro que va desde una disposición favorable hasta una resistencia al cambio; o sea desde una total receptividad hasta una resistencia a innovaciones específicas.

El medio ambiente presenta también un complejo de oportunidades, impedimentos y capacidades de orden intelectual, técnico, normativo o de cualquier otro orden, que afectan la cantidad y calidad de recursos que necesita la institución, así como la aceptación de sus productos y servicios, independientemente de los factores políticos referidos más arriba.

#### LA ORGANIZACION

El proceso institucional, según el modelo de Esman, presupone que la organización formal tiene la capacidad de ejercer una influencia en la conducta y las acciones de las personas que están dentro de su esfera, y de actuar sobre el medio ambiente, particularmente sobre el subsistema específico con el cual mantiene relaciones.

De acuerdo a estos conceptos, las organizaciones serían vehículos a través de los cuales los agentes de cambio pueden imprimir sus valores en las personas que están dentro de la organización, así como en el medio con el cual ella interactúa.

Otro aspecto importante del proceso es el de las inversiones que se realizan en la propia organización. Invertir en las organizaciones supone que los agentes de cambio están dispuestos a sacrificar parte de la producción presente de la organización en favor de un aumento en su capacidad futura. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando se invierte en facilidades físicas, o aún cuando la organización se priva durante uno o dos años de los servicios de personal calificado para que éste mejore sus conocimientos y experiencia, y con ello la capacidad futura de la institu-



ción. También dentro de ese concepto de inversión en la organización debe incluirse todo aquello de carácter normativo que tiende a motivar a su personal más allá de lo que pueda hacerlo el simple salario. Eso ocurre, por ejemplo, cuando el funcionario deriva una satisfacción personal al servir a una organización y a un conjunto de objetivos y propósitos en los cuales cree y tiene fe. La organización, entonces, es algo más que un agregado de individuos y equipos; su producto final es el resultado de todo lo que se ha invertido en ella.

Además, para que el modelo de cambio social sea aplicable, es necesario que el liderazgo tenga la capacidad de dirigir a la organización y de actuar a través de ella sobre el medio externo. Cuando esta posibilidad no existe, por ejemplo cuando la estructura o la convención excluyen la posibilidad de que la organización sea guiada y cuente con una estructura administrativa sólida, la teoría del proceso institucional no tiene aplicación. Es lo que ocurre con organizaciones que por constitución o por otra razón carecen de gobierno capaz de evocar una respuesta de la propia organización, o éste está diluído en diversos estratos colectivos de tal modo que se hace difícil introducir innovaciones según el modelo que estamos comentando.

#### LOS PROCESOS DE CAMBIO

El otro supuesto de la teoría es que los cambios no son espontáneos, sino inducidos y guiados. Esman se refiere a tres procesos principales de cambio: el tecnológico, el cultural y el político.

El cultural o normativo usa métodos ideológicos, emocionales, simbólicos, dinámica de grupo y otros para inducir el cambio en las actitudes, valores y rol de los individuos o de los grupos.

El tecnológico o funcional se basa en la información técnica o en nuevas prácticas y servicios para inducir nuevas formas de acción.

El político se basa en la redistribución del poder, en la redefinición de las retribuciones, en la manipulación de los recursos o en el uso de la influencia para producir cambios en el comportamiento.



En el proceso institucional los tres métodos tienen que usarse en una variedad de secuencias y combinaciones.

#### LA INSTITUCIONALIZACION

Este es el fin último de todo el proceso. Como se dijo al comienzo de este capítulo, la teoría del desarrollo institucional de Esman presupone un propósito innovador; por lo tanto, al determinar el grado de institucionalización que se ha alcanzado es necesario considerar el impacto logrado por la fuerza innovadora.

El modelo estipula una serie de tests:

1. Un test se relaciona con la supervivencia de la organización. Se considera que ésta es una condición necesaria pero no suficiente de la institucionalización; una organización puede estar funcionando y prosperando, pero si la dirección de la misma ha hecho demasiadas concesiones y compromisos con el medio ambiente, al punto de sacrificar sus propósitos innovadores, nos encontramos frente a una organización convencional más como tantas otras. Por lo tanto, el test de supervivencia y viabilidad no es suficiente.
2. Un segundo test es la medida en que la organización ha ganado autonomía para el desarrollo de su programa, para su manejo interno y para su acceso a los recursos. También la influencia que es capaz de ejercer en el medio externo forma parte de este test.
3. Un tercer test es el grado de difusión y penetración que han tenido las actividades innovadoras de la organización. Por ejemplo, si sus nuevos modelos de acción se han vuelto normativos para otras entidades con las que interactúa.
4. Un cuarto test se refiere a si la institución puede o no mantener su empuje innovador.



## EL TIEMPO

Como ocurre con muchos otros elementos del proceso, no existen aún suficientes datos que puedan dar una idea más precisa de la duración del proceso de institucionalización, de la secuencia de las actividades y de las etapas del desarrollo. Algunos estiman que el proceso requiere por lo menos ocho años, lo cual coincide con nuestra propia experiencia, pero debe suponerse que este aspecto ha de variar según el tipo de institución y el medio en que la misma debe desenvolverse.

En cuanto a las etapas, Esman cita a Taylor (1), quien propone una secuencia de tres estados: lanzamiento, crecimiento y consolidación, y madurez. Pero otros cuestionan la validez de secuencias fijas.

## UN MODELO INSTITUCIONAL

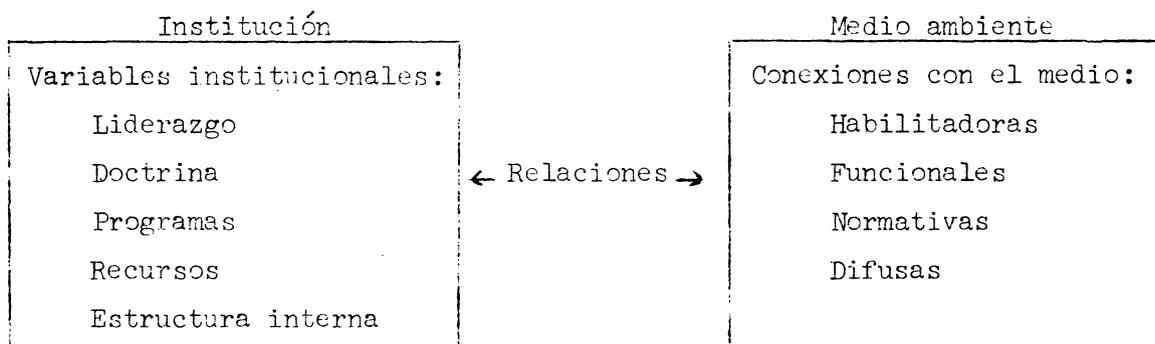
El modelo de Esman, identificado también con el grupo de Pittsburg, concibe al universo institucional como dos grupos relacionados de variables.

---

(1) Institutionalization of the Discipline of Business Administration within the Brazilian University System, Donald A. Taylor, Michigan State University, 1968.



### El Universo Institucional



Este modelo, basado en una teoría aún en proceso de formación y por lo tanto incompleta, constituye de todos modos un esquema básico que con las correspondientes adaptaciones puede servirnos de guía para el análisis, evaluación y diagnóstico de las instituciones, así como para formular un plan y una estrategia para la reorganización de instituciones existentes o para el desarrollo de nuevas organizaciones. En mi opinión, el esquema es aplicable y ofrece un gran potencial para cualquiera de los tres grupos de instituciones agrícolas con las que trabaja el IICA.

Un grupo de variables concierne a la propia institución, son las variables institucionales, mientras que el otro grupo tiene que ver con las conexiones externas de las instituciones. Entre ambos grupos existen relaciones e intercambio.

Veamos con más detalle cada uno de los componentes del modelo.



## VARIABLES INSTITUCIONALES

### Liderazgo

Dijimos anteriormente que el proceso institucional es un proceso de cambios sociales, es la incorporación de innovaciones en el medio ambiente, respondiendo a una necesidad de la sociedad. Este proceso necesita guía y conducción, y es esa la función primordial del liderazgo. De ahí que ésta sea la variable más importante.

Al liderazgo le corresponde la responsabilidad de desarrollar organizaciones técnicamente viables y socialmente efectivas, que puedan ser el vehículo para las innovaciones que se desea introducir en el medio. Tiene además que manejar las relaciones con otras organizaciones y grupos con los cuales hay conexiones importantes, ya sea para la búsqueda de apoyo y recursos o para ejercer la influencia necesaria para lograr la corporización de las innovaciones en el medio que se desea mejorar. En síntesis, el liderazgo tiene dos campos de acción muy importantes: por un lado, el desarrollo interno de la organización, y por otro lado el manejo de sus relaciones con otras instituciones y con el medio ambiente en general. Debido al carácter de estas dos funciones básicas, el liderazgo debe caracterizarse por su competencia tanto en el terreno técnico como en el político.

Si el liderazgo no se siente íntimamente comprometido con el propósito firme de introducir cambios en el medio, es decir, de edificar una institución innovadora, y si carece de la habilidad y competencia para organizar y dirigir la institución y conducir sus relaciones externas, por más que existan oportunidades favorables para el desarrollo de una institución, es muy improbable que esto ocurra.

Cuando se da este caso, que podríamos llamar de competencia limitada del liderazgo, la institución tiene un plafón, independiente de otras limitaciones ambientales, más allá del cual la institución no puede desarrollarse. Bajo estas circunstancias caben dos alternativas: buscar un cambio de liderazgo o adaptar el rol y actividades de la institución al nivel de capacidad del liderazgo existente.



El liderazgo puede ser un proceso colectivo, en el cual se asignan diversas funciones entre los miembros de un grupo directivo, como ocurre en organizaciones grandes y complejas; en muchos casos, sin embargo, existe una figura dominante que ejerce una mayor gravitación, tanto en la formulación de la política como en la organización de los programas y en la operación y manejo de la institución.

Digamos para terminar que esta variable, por envolver juicios y valoraciones que pueden rozar sensibilidades personales, es una de las más difíciles de examinar cuando se trata de evaluar una institución, y por la misma razón, es la variable más difícil de influir y modificar.

### Doctrina

Doctrina es el conjunto de objetivos, valores y métodos de operación de la institución. Es también la filosofía y mentalidad que predominan en la misma. Es la expresión de lo que la institución defiende y propicia, es lo que ella espera lograr, el estilo de acción que se propone utilizar. Por ello la doctrina se refleja tanto en la política como en los programas, como en la forma de operar de la institución.

La doctrina -dice Esman- es la variable más elusiva, pero una de las más importantes en la estrategia para el desarrollo institucional.

La doctrina, que por definición es un conjunto de temas, es el instrumento que puede usar el liderazgo para lograr un consenso entre los miembros de la organización en torno a objetivos comunes y para desarrollar un fuerte sentido de propósito colectivo o de cohesión interna, y de este modo aumentar tanto la satisfacción de sus miembros como la efectividad de la organización en sus relaciones con el medio.

La doctrina también actúa sobre el medio externo, proyectando la imagen de la organización, los valores en los cuales se basa y los servicios o beneficios que puede ofrecer a las organizaciones, grupos o individuos con los que mantiene conexiones.

De acuerdo a su definición, entonces, la doctrina no es un concepto simple, sino una combinación de temas que maneja el liderazgo para



ganar y mantener apoyo para la organización y sus fines, y para motivar a sus miembros y fortalecer la cohesión interna. De ahí que sea necesario cierto grado de flexibilidad en la doctrina. Cada tema puede ser enfatizado de un modo distinto para diferentes audiencias y puede ser modificado a medida que la organización gana experiencia y encara nuevos problemas.

La doctrina motiva al personal, establece expectativas acerca del desempeño de la organización, provee standards para tomar decisiones y para evaluar las acciones, y ayuda a preparar el terreno y a racionalizar los cambios en el énfasis que la organización pone en distintas actividades y servicios.

Cuando una institución de investigación agrícola, por ejemplo, en su etapa de formación (en el período en que aún no ha completado su institucionalización y ni su organización ni sus innovaciones son totalmente aceptadas por el medio), tiene que crear una imagen en el medio externo, capacitar y motivar al personal, ejecutar actividades que den resultados a corto plazo y al mismo tiempo crear las bases de programas de mayor envergadura, mantener su política y perseguir sus objetivos innovadores aún en períodos de escasez de recursos financieros y contrarrestar la acción de individuos, grupos u organizaciones hostiles; cuando todas estas demandas y presiones se presentan simultáneamente, es fácil percibir el sentido y la importancia que tiene el manejo de esta variable institucional que Esman denomina doctrina.

Por lo tanto, la elaboración, la expresión y el manejo de la doctrina es una responsabilidad importante de quienes deben guiar y dirigir el proceso del desarrollo institucional.

Este es, sin embargo, un aspecto del manejo institucional que muchas veces se descuida. No se invierte suficiente tiempo, pensamiento y esfuerzo en la formulación, refinamiento y aplicación de la doctrina.

La desatención a este aspecto puede traer dificultades a la institución: su imagen puede deteriorarse, sus programas pueden cambiar de rumbo en pos de oportunidades fáciles, la cohesión interna y la prose-



cusión de propósitos comunes puede diluirse. En resumen, el liderazgo no hace uso efectivo del poder de las ideas y de los símbolos para guiar a la organización en su desarrollo interno y en sus interacciones con el medio externo.

### Programas

Los programas son el producto de la organización. Es la doctrina convertida en acción. Las innovaciones tecnológicas y sociales que la institución propicia se convierten en productos y servicios concretos a través de los programas de acción.

El propósito implícito en la doctrina de una estación experimental de aumentar la producción de alimentos de un país, se traduce en variedades de plantas de más altos rendimientos, en información concreta sobre técnicas de manejo del suelo, del agua, de los fertilizantes y del cultivo a través de programas de investigación de fitotecnia, de manejo, de fertilidad del suelo, de producción de semillas mejoradas, y en programas de divulgación.

Los programas se formulan respondiendo a mandatos legales, demandas del medio, oportunidades, o prioridades establecidas por el liderazgo.

En cualquier caso, los programas de acción deben responder y reflejar la misión innovadora de la institución. De nada vale construir nuevas y mejores facilidades físicas, establecer nuevos objetivos y tener una nueva doctrina si ello no conduce a nuevos programas que contribuyan al propósito innovador de la institución. Muchas veces, sin embargo, esto es lo que ocurre; por eso es que es útil identificar los programas como una variable más dentro del complejo institucional y poder analizarla en sí misma y en relación con las otras variables.

La formulación de los programas requiere también inversiones de tiempo, esfuerzo y pensamiento por parte del liderazgo de la institución. Los programas deben concebirse y manejarse de tal modo que produzcan apoyo a la organización y reduzcan oposición a la misma. Esto



no es fácil, ya que algunos programas innovadores tienden a generar oposición entre grupos importantes del medio. Por ejemplo, un programa nuevo de producción de semillas certificadas que introduce innovación en las técnicas y procedimientos de producción y distribución de semillas, puede provocar oposición y resistencia entre las organizaciones y los grupos vinculados a la importación, producción y comercialización de semillas corrientes no fiscalizadas. Aquí un programa innovador dirigido a asegurar el uso de semillas mejoradas de buena calidad choca con los intereses comerciales de organizaciones existentes. Si los beneficiarios del nuevo programa no son concientes de sus ventajas y no se interesan en contrarrestar la oposición al mismo, el programa encontrará muchas dificultades para desarrollarse.

De modo que la formulación y manejo de los programas no puede hacerse en el vacío, el liderazgo debe tener en cuenta las características del medio, las necesidades, la demanda, los peligros potenciales y los recursos de la institución; quizá antes de lanzar un nuevo programa sea necesario invertir parte de la energía de la organización en preparar el medio y mientras tanto ejecutar aquellos programas que el medio está en condiciones de aceptar.

Programar, entonces, particularmente en instituciones innovadoras, es un proceso dinámico. No se programa una vez para siempre. El liderazgo debe continuamente evaluar el medio, los recursos, las necesidades y oportunidades y ajustar los programas consecuentemente.

Esto no significa, sin embargo, que las instituciones deban modificar sustancialmente sus programas con frecuencia. Las decisiones iniciales sobre los programas de la organización son muy importantes porque permiten determinar qué clase de recursos en personal, facilidades, equipo y asistencia técnica se requerirán para articular el funcionamiento de la institución.

Una elección acertada de los programas básicos desde un comienzo, que sean compatibles con las necesidades del medio, con la doctrina y



propósitos innovadores de la institución y con los recursos disponibles, coloca a la institución en un buen cauce para su desarrollo, o sea para prestar servicios, obtener mayores recursos y a su vez para ofrecer nuevos servicios en otras áreas.

Jackson A. Rigney (1) propone las siguientes preguntas para evaluar los programas como variable de desarrollo institucional:

1. ¿En qué medida la institución ha desarrollado el contenido de su nuevo programa?
2. ¿Qué relevancia tiene el programa en relación con las necesidades del país y estado de desarrollo?
3. ¿En qué medida el programa es entendido por el personal? y ¿en qué grado se sienten ellos comprometidos con el mismo?
4. ¿Cuál es la congruencia entre el nuevo programa y la nueva doctrina?
5. ¿Cuál es la cantidad y la calidad de los resultados producidos?

### Recursos

Los recursos son otra variable del universo institucional. Incluye todo lo que ingresa a la organización. Así como los programas son lo que la organización produce y provee a la sociedad, los recursos son lo que la organización recibe de la misma.

No todos los recursos se convierten en servicios o productos, una parte puede utilizarse en acrecentar la propia capacidad de la organización. Los recursos pueden clasificarse, según Esman, en las siguientes categorías: autoridad legal y política, personal, financiero, equipos y facilidades, e información.

Una de las funciones claves del Director de una organización, o del liderazgo, es movilizar y atraer recursos para la organización y a

---

(1) The Institution Building Model in Project Review and Maturity Testing, Jackson A. Rigney, Washington D. C. Dic. 4-5, 1969.



la vez montar programas de acción que sean compatibles con la capacidad de esos recursos.

Los programas a su vez deben producir beneficios y satisfacciones a individuos y grupos que componen la sociedad, de modo que ésta ayude a la organización a tener un acceso continuo a los recursos.

Aún en los países más ricos, los recursos son siempre escasos y tienen usos alternativos. Por esta razón la obtención de recursos dependerá de la habilidad de la organización para mantener un servicio útil a aquellos componentes de la sociedad que pueden controlar o influir sobre el control de los recursos.

La organización no sólo debe obtener los recursos del medio; antes de que puedan producir beneficios, necesitan ser desarrollados y combinados. Esto es particularmente cierto con el personal, que quizás sea el recurso más importante.

Difícilmente se pueda encontrar en el medio, el personal con la capacitación, habilidad y motivación que requiere una organización innovadora para desempeñarse efectivamente. De modo que la organización tiene que invertir tiempo y recursos financieros para desarrollar los recursos humanos y sacrificar parte de sus actividades presentes para poder realizar otras más importantes en el futuro. Esto a veces defrauda la expectativa de algunos sectores del medio que rodea a la institución. Desde afuera no siempre se aprecia la importancia de invertir en los recursos humanos, y tampoco se comprende por qué, en las etapas iniciales del desarrollo de una institución, los programas no pueden atender exclusivamente las demandas y expectativas de los individuos y de otras organizaciones que integran el medio, sino que deben además contemplar la necesidad de desarrollar y organizar los recursos básicos de la institución. El liderazgo debe estar preparado para resistir las críticas y presiones en esta etapa y no dejar de cumplir con esta tarea fundamental de desarrollar los recursos, sin los cuales la organización no podrá institucionalizarse y por lo tanto cumplir con una misión trascendente para la sociedad que debe servir.



Ello supone entre otras cosas, que la organización debe manejar la doctrina, los recursos y los programas de tal modo que le permita adecuar su desempeño a sus posibilidades reales. Al mismo tiempo que desarrolla sus recursos, debe buscar y obtener respaldo del medio. Esta es una de las tareas más importantes del liderazgo, y en la cual se pone en evidencia su capacidad y determinación.

Un aspecto importante, también función del liderazgo, en la formación de los recursos humanos, es el desarrollo en el personal de un sentido de dedicación y obligación a los valores innovadores de la organización. Esta dedicación del personal a los valores institucionales debe estimularse con medios materiales y de status que refuercen su actitud positiva y la efectividad global de la organización.

Otro recurso importante es la información acerca del medio externo y de la ciencia y tecnología. Una estación experimental, por ejemplo, debe conocer el suelo, el clima, las prácticas agrícolas, la organización, costumbres y aspiraciones de los agricultores y sus familias y los aspectos sociales y económicos de la región sobre la cual debe ejercer su influencia innovadora. Pero también debe considerar el ambiente político y las actitudes y reacciones de grupos y organizaciones que actúan y forman parte del medio externo de la organización.

Por otro lado, debe conocer el estado de los conocimientos científicos y de la tecnología relacionada con las producciones o aspectos que desea mejorar. Sin estas informaciones no puede tomar decisiones racionales, ni trazar programas realistas, ni ejercer una acción efectiva en el medio. La organización debe, por lo tanto, recoger la información pertinente, analizarla y archivarla para su uso en cualquier momento.

Pero como el medio no es estático, el liderazgo debe preocuparse por estar continuamente informado sobre los cambios y la realidad del medio externo, sobre todo de aquellos síntomas ambientales que pueden significar algún peligro potencial para la institución o quizá nuevas oportunidades a las cuales puede adaptar su programa antes de confrontarse con una crisis.



El liderazgo tiene, entonces, que invertir tiempo y energía en este recurso y mantener un sistema eficiente que permita disponer de la información necesaria para tomar las decisiones correctas y oportunas.

Los recursos financieros son indispensables para disponer de las facilidades y equipos y para atender los gastos de operación.

Ya hemos hablado anteriormente de la captación de recursos, del rol que en ella juega la efectividad de los programas y la competencia del liderazgo.

Es importante señalar aquí que en la búsqueda y obtención de recursos financieros, a través de presupuestos regulares o de otras fuentes, el liderazgo debe cuidar de no sacrificar los principios innovadores de la institución, que son por otra parte su razón de ser. En este punto las relaciones con el Parlamento (al menos para el tipo de institución con que trabaja el IICA), con las Oficinas de Presupuesto y Planeamiento, la ayuda externa y los proyectos de asistencia técnica, tienen una importancia crucial, pero su consideración escaparía al alcance un tanto resumido de este trabajo.

#### Estructura interna

La estructura interna se refiere a la organización de la autoridad, a la forma en que se relacionan los individuos dentro de la institución, a la división de responsabilidad entre las diferentes unidades, a los medios para resolver diferencias y formular políticas y procedimientos.

Desde el punto de vista interno, una institución es una organización eminentemente social, por lo tanto la estructura que se adopte debe responder a las características y psicología del elemento humano.

La estructura interna debe favorecer la cohesión de la organización y estimular la valoración de los objetivos sociales e innovadores de la institución por parte de su personal.



## CONEXIONES CON EL MEDIO

Una institución no opera en el vacío, está ligada al medio y a la sociedad, es una parte de un mecanismo más complejo que incluye otras partes similares, otras organizaciones.

Algunos líderes están más interesados o son más efectivos en el manejo interno de la organización que en la conducción de sus relaciones exteriores. Sin embargo, una dirección efectiva de la organización requiere una atención simultánea al desarrollo interno y al manejo de sus relaciones con la sociedad.

Esman denomina, en su teoría institucional, conexiones (linkages) a las relaciones inter-institucionales, y ha identificado cuatro clases de conexiones: habilitadoras, funcionales, normativas y difusas.

La importancia de estas cuatro variables radica en que permiten descomponer el medio externo de la organización en sectores y en clases de relaciones identificables, y por lo tanto capaces de ser analizadas y manejadas. Cada conexión puede tratarse como un problema independiente de táctica y relaciones.

### Conexiones habilitadoras

Esta variable se refiere a las relaciones con el grupo de organizaciones e individuos a través de los cuales la sociedad otorga a la institución autoridad y le facilita el acceso a los recursos, es decir, a los elementos básicos que la habilitan, que le permiten funcionar.

Estas conexiones también pueden usarse para proteger a la institución del ataque de los elementos hostiles del medio, así como para garantizar su acceso a los recursos durante el período crítico en el cual la institución está desarrollando su capacidad pero todavía no es suficientemente fuerte como para tratar sola, apoyada en su propia estructura, con el medio externo.

Los líderes de las instituciones deben, por lo tanto, cultivar este tipo de relaciones y fortalecer las conexiones habilitadoras pero sin dejar de desarrollar al mismo tiempo una base más amplia de apoyo y respaldo.



### Conexiones funcionales

Son las relaciones con las instituciones que proveen a la organización de los elementos que ésta utiliza en su funcionamiento, y con las que utilizan directamente lo que ella produce. Por ejemplo, una estación experimental tiene conexiones funcionales con la institución que le provee de ingenieros agrónomos para formar su equipo de investigadores, y también con el servicio de extensión o con las organizaciones de productores que hacen uso de la información que ella genera o de las semillas mejoradas que produce.

Pero también en esta categoría de conexiones funcionales Esman incluye a aquellas instituciones que son competidoras reales o potenciales, que desempeñan o procuran desempeñar funciones similares u ofrecer servicios semejantes.

De modo que en este grupo de conexiones tenemos dos clases de instituciones, las que son complementarias y las que son competitivas respecto a la organización.

### Conexiones normativas

En este sector del medio externo encontramos a las instituciones cuyos objetivos, métodos e intereses se superponen con los de la organización. Esas instituciones pueden reforzar la acción y constituir un apoyo para la organización o ser hostiles a la misma. Una estación experimental dependiente del Ministerio de Agricultura y otra estación dependiente de la Universidad representan un caso de conexión normativa. Que ambas sean complementarias y se refuercen mutuamente o se desarrollen independientemente en un plano de hostilidad, depende de muchos factores y circunstancias que varían de un país a otro.

### Conexiones difusas

Esta variable, que Esman denomina "diffuse linkages" se refiere a las relaciones con individuos y grupos que no están integrados en organizaciones formales pero que influyen sobre la posición de la organización en su medio.



Para una estación experimental pueden ser los agricultores, los comerciantes vinculados a la industria agropecuaria, los estudiantes, y otros componentes de la opinión pública y del medio político y gubernamental.

Aunque estas relaciones son "difusas" en el sentido de que no se manifiestan ni establecen de organización a organización, no dejan de ser importantes. Constituyen sin duda un sector del medio ambiente que interesa a la institución.

#### RELACIONES INTERPERSONALES

Hasta aquí hemos hablado de las cuatro variables que Esman identifica como conexiones importantes de la institución con el medio. En el esquema de la página 9 se indica que existen relaciones entre los dos grupos de variables, a estas relaciones Esman llama transacciones (transactions), y J. K. McDermott las interpreta como los contactos e interacciones entre los individuos que representan a las instituciones.

Las conexiones (linkages), de que hemos hablado anteriormente, son, en la conceptualización de Esman y del grupo de Pittsburg, instituciones con las cuales la organización tiene relaciones relevantes. Las conexiones no se refieren a los contactos interpersonales; en cambio las transacciones sí. Una estación experimental y un Servicio de Extensión tienen conexiones funcionales, que son importantes para el funcionamiento de ambas. Un Director de Investigación y un Director de Extensión tienen que mantener relaciones interpersonales para poder efectuar "transac-ciones", es decir, intercambiar servicios, ejercer influencia, promover cambios de política, conseguir apoyo, obtener recursos, etc.

El liderazgo debe tener en cuenta en todo momento la red de conexiones a la que su institución está ligada. Tiene que identificar y evaluar esas conexiones, debe determinar cuál es más crítica e importante en un momento dado y desarrollar la táctica adecuada para ocuparse de cada una.



Según la teoría que venimos comentando, la institucionalización significa que la organización y sus innovaciones son aceptadas y apoyadas por el medio externo. El medio se ha ajustado a sus innovaciones más de lo que la organización se ha acomodado al medio ambiente original.

Esto significa que ha habido un proceso recíproco de adaptación, lo cual implica un despliegue de esfuerzo, de imaginación, de táctica, de ~~transa~~ transacciones en las relaciones interinstitucionales.

Es un error, por lo tanto, suponer que el liderazgo, el individuo o el grupo que tiene la responsabilidad de desarrollar y conducir la institución, debe cumplir una función meramente técnica. Igualmente importante en el desarrollo institucional es poder guiar con éxito a una organización innovadora a través de un mundo institucional de competencia por poder e influencia. El liderazgo puede lograr esto difiriendo algunos programas de acción, reajustando la doctrina, conduciendo hábilmente las relaciones con los grupos conexos; es decir, manejando simultáneamente los dos grupos de variables, pero sin perder o sacrificar el propósito básico innovador de la organización que se desea institucionalizar.

#### COMENTARIOS FINALES

Creemos que los conceptos organizados en torno a la teoría sobre desarrollo institucional, que hemos expuesto resumidamente en este informe basándonos en el modelo de Esman, ofrecen un potencial de ideas que analizadas a la luz de la experiencia del IICA puede generar una metodología apropiada para el análisis (diagnóstico) de las instituciones agrícolas y para la formulación de estrategias y planes de organización y desarrollo institucional.

También creemos que el proceso analítico del universo institucional según lo propone esta teoría, puede servir de base para organizar cursos



y seminarios sobre el tema. El IICA podría difundir estos conocimientos en el ambiente latinoamericano con el fin de ampliar las bases de comprensión del proceso institucional por parte de individuos y grupos que ocupan posiciones de liderazgo en este campo.



BIBLIOGRAFIA

1. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT - University Cooperation in Technical Assistance. Building Institutions to Serve Agriculture, A Summary Report of the C.I.C.-A.I.D. Rural Development Research Project. Committee on Institutional Cooperation, Purdue University, LaFayette, Indiana, 1968.
2. ESMAN, M. Institution Building as a Guide to Action. Washington D.C., diciembre 1969.
3. \_\_\_\_\_. Some Issues in Institution Building Theory. Ithaca, New York, julio 1969.
4. HIRSCH, A. M. Some Cultural Variables in Institution-Building and Technical Assistance. Agosto 1970.
5. INDIAN COUNCIL OF AGRICULTURAL RESEARCH. A Method of Assessing Progress of Agricultural Universities in India. Parte I, Joint Indo-American Study Team Report. Abril 1970.
6. \_\_\_\_\_. The Institution Building Framework Elements in Institution Building. Capítulo 1 de "A Method of Assessing Progress of Agricultural Universities in India". Abril 1970.
7. McDERMOTT, J. K. Some Definitions of Institution Building Concepts from Administrative Procedures and Strategies of the Technical Assistance Complex in Institution Building. CIC-AID Rural Development Research Project. Purdue University, junio 1968.
8. RIGNEY, J. A., McDERMOTT, J. K. y ROSKELLEY, R. W. Strategies in Technical Assistance. North Carolina Agricultural Experiment Station. Bol. Téc. No. 189. Diciembre 1968.
9. ROSKELLEY, R. W. y GARR, L. L. Documentos I-IV, Committee Study Materials. Regional Conference on Institution Building.
10. \_\_\_\_\_. Pre-Contract Planning. CIC-AID Rural Development Research Project. Utah State University.
11. THOMAS, D. W. y FENDER, J. G. Institution Building and Technical Assistance. Actas de la Conferencia CIC-AID celebrada en Washington, D.C., 4 y 5 de diciembre 1969.
12. THORSEN, T. W. The Institution Building Model in Program Operation and Review. Conferencia AID-CIC sobre "Institution Building and Technical Assistance". Washington, D.C. Diciembre 1969.

raf

MNo. 204/70













