INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

MEMORIAS DEL SEMINARIO SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA" CELEBRADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR ENTRE LOS DIAS 24–29 DE NOVIEMBRE, 1980

DIVISION DE CAPACITACION Y COMITE DE GESTION
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
CORONADO, SAN JOSE, COSTA RICA, 1981
REPRESENTACION DEL IICA EN ECUADOR
QUITO, ECUADOR

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

MEMORIAS DEL SEMINARIO SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA" CELEBRADO EN LA CIUDAD DE QUITO,ECUADOR ENTRE LOS DIAS 24-29 DE NOVIEMBRE,1980

DIVISION DE CAPACITACION Y COMITE DE GESTION
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
CORONADO, SAN JOSE, COSTA RICA. 1981

CONTENIDO DE ESTE VOLUMEN

INDICE

TOMO I

INTRODUCCION

1. Debido a una iniciativa de la División de Capacitación de la Subdirección General y del Comité de Gestión de la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural se realizó entre los días 27-28 de noviembre de 1980, en Quito, Ecuador, un Seminario Interno del IICA sobre "Administración y Gestión Institucional". (Véase en anexo No. 1, el Programa de Trabajo y lista de Participantes).

2. Los objetivos del Seminario fueron los siguientes:

   a. Cooperar con el Comité de Gestión Institucional de la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural en la revisión y actualización de la política técnica de la administración y gestión institucional.

   b. Cooperar con el Comité de Gestión en la revisión de los problemas de administración y gestión institucional del Desarrollo Rural en países seleccionados.

   c. Cooperar con la División de Capacitación de la Dirección de Recursos Humanos en la identificación de aspectos de Administración y Gestión Institucional y sugerir el contenido y metodologías para futuros eventos de capacitación interna en este campo.

   d. Cooperar con la División de Capacitación y el Comité de Gestión en la producción de material básico que se pueda utilizar posteriormente en actividades de capacitación y apoyo técnico.

e. Cooperar con el Comité de Gestión y la División de Capacitación en el diseño de los programas de trabajo de éstas para los próximos años.

3. Para lograr los objetivos de la reunión se solicitó a los diversos participantes en el Seminario que prepararan documentos sobre la "Situación y Problemas de la Administración del Desarrollo Rural" en los varios países que estuvieron representados en la reunión. Para la preparación de los documentos por país se sugirió que los participantes utilizaran un esquema que prepararon los organizadores.

Aparte de las presentaciones por países hubo también presentaciones de funcionarios de la Sede Central relacionadas con experiencias de sus unidades en el área temática del Seminario.

4. Esta publicación recoge las presentaciones realizadas y las discusiones que ocasionaron las mismas.

De conformidad a lo acordado en la reunión, los expositores y participantes pueden hacer cualquier tipo de sugerencia en relación a los temas presentados y discutidos.

5. Aparte de esta publicación de las participaciones, los organizadores han preparado una 'Síntesis Analítica de la Reunión de Administración y Gestión Institucional del IICA' la que les será enviada luego.

6. Los organizadores esperan que una vez los participantes hayan analizado y revisado el material enviado, pueda realizarse una segunda reunión del Comité para revisar los resultados de la reunión de Quito, elaborar un Programa de trabajo y conocer las experiencias de uno o varios programas de Desarrollo Rural y Agropecuario.

Ignacio Ansorena

Eugenio Herrera

Coordinadores de la Reunión

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Lunes 24	14.30	Inauguración. Bienvenida. Augusto Donoso.
	14.45-16.00	"Conflictos Básicos sobre Desarrollo Rural. Estado de la discusión en el IICA". Expositor: Malcolm MacDonald
	16.15-17.15	"Algunos Elementos para la Actualización y Revisión de la Política Técnica de Gestión del IICA". Eugenio Herrera.
		"Administración, Management, Gestión y otros términos parecidos". E. Herrera
	17.30-18.30	Discusión de los temas presentados.
Martes 25	08.30-09.30	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural en América Latina". La experiencia del Fondo Simón Bolívar". Guillermo Guerra.
	09.35-10.30	Discusión.
	10.35-11.30	Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural en América Latina. La experiencia de PROPLAN". Lizardo de las Casas.
	11.35-12.30	Discusión.
	14.00-15.00	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario. El Caso de Ecuador". Augusto Donoso. Diego Londoño.
	15.15-16.00	Discusión.

	16.05-16.45	"Situación y Problemas de la Administración para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Guatemala". Miguel Angel Araujo.
	16.45-17.30	Discusión.
Miércoles 26	08.30-09.30.	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Brasil". Arnaldo Veras.
	09.30-10.30	Discusión.
	10.35-11.35	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Colombia". J.Pablo Torrealba.
	11.40-12.40	Discusión.
	14.00-15.00	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural en América Latina. El caso Argentino". Norberto Ras.
	15.15-16.30	Discusión.
	16.45-17.45	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Costa Rica". Héctor Murcia y Víctor Tunarosa.

Jueves 27	08.30-09.30	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de México". Eduardo Salvadó.
	09.45-10.00	Discusión
	10.15-11.15	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Chile". Roberto Casás.
	11.15-12.00	Discusión.
	14.00-15.00	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Venezuela". Emilio Montero y Guillermo Toro.
	15.15-16.00	Discusión
	16.15-17.00	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Panamá". Mario Infante.
	17.15-18.15	"Situación y Problemas de la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. El caso de Honduras". Mayo Vega Luna.
	18.15-19.15	Discusión de los casos de Panamá y Honduras.
Viernes 28	09.00AM	"Situación y Problemas sobre la Administración y Gestión para el Desarrollo Rural y Agropecuario en América Latina. Conclusiones.
		Implicaciones de las conclusiones para los programas de la División de Capacitación y Comité de Gestión.
		Clausura.

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

Andrade, Eduardo, Especialista en Comunicaciones, PROMECAFE.

Ansorena, Ignacio, Jefe, División de Capacitación

Araujo, Miguel A., Representante del IICA en Guatemala

Blair, Enrique, Subdirector General Adjunto de Planificación

Casás, Roberto, Especialista en Manejo de Proyectos, Chile

De las Casas, Lizardo, Jefe de la División de Planificación y Manejo de Proyectos

Donoso, Augusto, Representante del IICA en Ecuador

Guerra, Guillermo, Director del Fondo Simón Bolívar

Herrera, Eugenio, Coordinador del Comité de Gestión

Infante, Mario, Especialista en Planificación de la Producción Agrícola

Londoño, Diego, Especialista en Desarrollo Rural

MacDonald, Malcolm, Subdirector General Adjunto de Desarrollo Rural

Montero, Emilio, Representante del IICA en Venezuela

Murcia, Héctor, Representante del IICA en Costa Rica

Ras, Norberto, Representante del IICA en Argentina

Salvadó, Eduardo, Representante del IICA en México

Toro, Guillermo, Especialista en Planificación

Torrealba, Juan Pablo, Representante del IICA en Colombia

Tunarosa, Víctor, Especialista en Proyectos

Vega Mayo, Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Veras, Arnaldo, Especialista en Planificación

CONCEPTOS BASICOS SOBRE EL DESARROLLO RURAL
Estado de Avance de la Discusión en el IICA

Malcolm H, MacDonald

El tema que me han asignado para este Seminario se llama "Conceptos Básicos sobre el Desarrollo Rural. Estado de avance de la discusión en el IICA".

Ahora bien, este tema se puede tratar muy brevemente, o se puede dedicar toda la semana o el resto del año a su discusión. Dada la importancia del contenido del resto de esta reunión, creo que lo más indicado es informarles lo más brevemente posible, sobre el tópico, e intentar relacionarlo con el resto de esta reunión. Si es necesario, durante la semana podremos volver a examinar las interrelaciones entre la conceptualización del desarrollo rural y los varios temas que estaremos discutiendo.

DESARROLLO RURAL

En sus términos más sencillos, desarrollo rural es desarrollo en las áreas rurales de nuestros países. Tiene los mismos matices y componentes económicos, sociales y políticos en las áreas rurales como en las áreas urbanas. Aún más, el desarrollo en las áreas rurales está estrechamente interrelacionado con el desarrollo en las áreas urbanas. No son procesos aislados ni mucho menos independientes uno del otro.

En su esencia, el desarrollo se trata de seres humanos; es un proceso humano. Por lo tanto el criterio básico para analizar los varios componentes del proceso de desarrollo, es un impacto sobre seres humanos a corto,

mediano o largo plazo, como individuos, como miembros de familias, y como miembros de agrupaciones más grandes -comunidades, organizaciones, regiones, países-.

El desarrollo en áreas rurales -o desarrollo rural- tiene características especiales en contraste con el desarrollo urbano, en por lo menos dos aspectos. Primero, en las áreas rurales con muy pocas excepciones el componente agrícola juega un papel central y decisivo en lo económico, social y político del proceso de desarrollo, cosa que no ocurre en las zonas urbanas. Segundo, la desconcentración poblacional en las áreas rurales afecta muchos aspectos operativos del proceso de desarrollo. En contraste con zonas urbanas, la densidad de población por cada kilómetro cuadrado es mucho menor y esto a su vez tiene que tomarse muy en cuenta en varios aspectos del proceso.

En el anexo 1 de este trabajo aparecen las palabras de introducción de Enrique Blair en la Mesa Redonda del Consejo Técnico Consultivo del IICA, el año pasado en La Paz, Bolivia, sobre Desarrollo Rural Integrado. En unas pocas páginas resume un gran número de los componentes del proceso de desarrollo rural y refleja bastante bien la etapa en el proceso de análisis de este tema, en el cual se encontró el IICA hace un año. Creo que vale la pena que lean este anexo.

Un poco después de la reunión del Consejo Técnico Consultivo del año 1979, se inició un proceso de discusión y reuniones bajo la coordinación de Ernesto Liboreiro relacionadas con el tema del desarrollo rural en la Dirección General. Como resultado de este proceso, se preparó un documento

"Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural". Este documento fue presentado para discusión en la Reunión del Consejo de Directores en octubre de este año.

Después de discutirlo en plenaria y en grupos de trabajo, el Consejo recomendó que copias del documento sean enviadas a cada oficina del IICA para su estudio y para que cada oficina envíe sus recomendaciones para adiciones y modificaciones dentro de un plazo razonable. Este proceso ya está en marcha, y esperamos recibir las respuestas de las oficinas nacionales a la mayor brevedad posible. A base de este esfuerzo, esperamos que podremos mejorar el documento y sacar una versión más o menos definitiva a comienzos del próximo año.

El documento de Liboreiro contiene cuatro capítulos. El primero sobre el concepto de desarrollo rural aparece como anexo 2 de este trabajo. Es relativamente breve y creo que deben leerlo durante esta reunión. La segunda parte del documento es un breve repaso sobre la situación del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, preparado por la Subdirección de Planificación. El tercer capítulo se refiere a consideraciones sobre políticas para el desarrollo rural y el cuarto y final se refiere al enfoque de la acción del IICA con relación al desarrollo rural.

EL IICA Y EL DESARROLLO RURAL

Es importante, no sólo para los propósitos de este reunión, sino para el trabajo nuestro en general, distinguir claramente entre nuestro entendimiento, definición o conceptualización del desarrollo rural, y el trabajo

del IICA ayudando a los países a acelerar sus procesos de desarrollo rural. Siendo el desarrollo un proceso tan amplio como la misma experiencia humana, es evidente que el IICA no puede especializarse y tener excelencia en todas y cada una de sus ramificaciones y facetas hasta el más mínimo detalle. Es, por lo tanto, indispensable que el IICA defina una estrategia institucional, que a nuestro juicio nos permitirá ayudar en la forma más eficiente y eficaz posible, los procesos de desarrollo rural de los países miembros, con los recursos que tengamos disponibles.

En la reunión del Consejo de Directores de este octubre, se presentó una propuesta -un borrador de metodología- para esta etapa de definición de las áreas de mayor concentración de los esfuerzos del IICA dentro del mundo ancho y amplio del desarrollo rural; las áreas en las cuales el IICA trabajaría con menor grado de intensidad; y las áreas en las cuales el IICA colaboraría con otros organismos o trabajaría solo ocasionalmente (ver anexo 3).

Después de analizar dicho documento, el Consejo de Directores recomendó que la Subdirección de Planificación revise los detalles de la metodología, y enseguida enviara el material a las oficinas nacionales para que igual que en el caso de la definición del desarrollo rural, pudiéramos contar con la mayor participación posible del personal profesional del IICA en esta discusión y toma de decisión, tan importante para nuestro trabajo durante la década. Este material debe estar llegando a las oficinas nacionales dentro de poco tiempo.

ESTA REUNION

Habíamos pensado que esta etapa que acabo de describir hubiera terminado antes de la reunión que comenzamos hoy, y que nos hubiera servido como marco de referencia para nuestras discusiones acá. No obstante, personalmente no tengo la más mínima duda que el área que abarca la Línea VII del IICA estará identificada como una de las áreas en la cual el IICA debe desarrollar y mantener un nivel de excelencia en cooperación técnica participativa para nuestros países miembros durante la década que viene. Creo que podemos -debemos- asumir que en esta reunión estamos intentando tomar un paso hacia esta excelencia para los programas y proyectos del IICA en Línea VII para la década.

Una de las razones por la que estoy tan seguro de esto es el lugar o papel muy particular que juega el conjunto de programas de Línea VII en la actuación del sector público -y en gran medida también del sector privado- en el proceso de desarrollo rural. Hace tiempo hemos hablado en el IICA del sistema institucional del sector público (a veces incluyendo o reconociendo la importancia de su interrelación con las instituciones y organizaciones del sector privado, especialmente a nivel local). Dentro de esta conceptualización, la mayor parte de nuestras líneas de acción y programas, son identificados con funciones e instituciones específicas que son componentes necesarios del proceso de desarrollo rural.

Si bien es cierto que hay interrelaciones implícitas en el fortalecimiento institucional que se intenta con cualesquiera de las líneas de acción, sus funciones e instituciones, la línea cuya esencia es interrelación

y articulación de las demás líneas se llama Línea VII. Línea VII en conjunto es el componente sistémico de todo el conjunto de instituciones del sector rural. El establecimiento de políticas coherentes, compatibles y acertadas; el proceso de planificación tanto desde arriba hacia abajo como desde abajo hacia arriba; y el proceso gerencial y administrativo son componentes que influyen muy directamente en todas las demás funciones e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo rural. Por esta razón la Línea VII tiene características muy particulares y de gran importancia no sólo por sí misma sino también por su impacto -positivo o negativo- sobre todo lo demás, funciones y organizaciones involucradas en el proceso de desarrollo rural.

En el memo de Ansorena y Herrera del 25 de agosto convocando a esta reunión, en la página 2 aparecen los objetivos del Seminario, los cuales son los siguientes:

a) Cooperar con el Comité de Gestión Institucional en la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural en la revisión y actualización de la política técnica de la administración y gestión institucional.

b) Cooperar con el Comité de Gestión en la revisión de los problemas de administración y gestión institucional del desarrollo rural en países seleccionados.

c) Cooperar con la División de Capacitación de la Dirección de Recursos Humanos en la identificación de aspectos de Administración y Gestión Institucional y sugerir el contenido de metodologías para futuros eventos de capacitación interna en este campo.

d) Cooperar con la División de Capacitación y el Comité de Gestión en la producción de material básico que se pueda utilizar posteriormente en actividades de capacitación y apoyo técnico.

e) Cooperar con el Comité de Gestión y la División de Capacitación en el diseño de los programas de trabajo de éstas para los próximos años.

Mirando estos objetivos, y la agenda que tenemos, creo que si es posible, debemos terminar con las presentaciones sobre la situación en los países y de los proyectos del IICA a la mayor brevedad posible para tener un tiempo al final de la semana para discutir y analizar lo que hemos oído y discutido en casos individuales. Si no hacemos esto, me temo que no vamos a lograr los objetivos propuestos para la reunión, objetivos que considero bastante importantes.

Añadiría una última cosa en cuanto a los objetivos. Si bien es cierto que parecieran enfocados exclusivamente al Comité de Gestión y a la División de Capacitación, en la realidad lo que necesitamos encontrar antes de terminar esta reunión, es un conjunto de actividades, acciones o mecanismos, un rumbo o modus operandi que permitan un trabajo cooperativo y en conjunto entre los técnicos de la Dirección General y los que están en las oficinas nacionales, que permitiría como equipo, lograr los objetivos señalados.

Confío en que los resultados de este Seminario serán bastante positivos y útiles, y que nos darán las pautas para seguir este proceso con las otras líneas y áreas de trabajo técnico del IICA durante el próximo año.

ANEXO 1

EXPOSICION DEL ING. ENRIQUE BLAIR*

Dentro del enfoque que estamos dándole a la Mesa Redonda, para convertirla más bien en un panel, nos acompañan como expositores y comentaristas el Doctor Miguel Angel Cuadra P., Director de la Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México. También nos acompañarán como comentaristas, el Ing. Rodolfo Martínez Ferraté, de Guatemala, quien ocupa el cargo de Director de la Coordinación Regional del IICA para la Zona Norte; el Ing. César Guevara, Director General de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura de Venezuela, y el Ing. Edmundo Gastal, de Brasil, quien ocupa el cargo de Director de Coordinación Regional del IICA para la Zona Sur.

De esta manera, para cumplir el plan del panel que hemos organizado, yo me permitiré hacer inicialmente una exposición de carácter general sobre los principios, que en forma de hipótesis, hemos venido percibiendo a base de nuestra experiencia en la conducción de proyectos y programas de desarrollo rural integrado y a base de las experiencias que han ido adquiriendo otras instituciones en esas materias. Digo que presentaremos nuestras ideas como hipótesis, porque nuestro propósito es continuar enriqueciendo y perfeccionando nuestros conocimientos sobre este tema, que ahora ocupará nuestra atención, sobre "La Problemática del Desarrollo Rural Integrado en América Latina".

---

* Introducción, Mesa Redonda sobre Desarrollo Rural Integrado en la XXIV Reunión del Consejo Técnico Consultivo del IICA, La Paz, Bolivia, Mayo 1979.

En primer término, y para iniciar la introducción al tema, conviene señalar por qué nosotros hacemos énfasis en el desarrollo rural integrado, cuando en realidad el desarrollo es uno solo, ya sea que éste se produzca en el medio rural o en el urbano. El desarrollo está dirigido esencialmente a la satisfacción de las aspiraciones y las necesidades del hombre. Sin embargo, hacemos énfasis en el desarrollo rural, porque los problemas de congestionamiento urbano, con la secuela de inestabilidad e inseguridad social que se advierte en muchas de nuestras grandes capitales, tienen en realidad su origen, en gran medida, en la falta de ocupación productiva y de ingreso que padece la población en el medio rural. Los procesos de urbanización que han sido históricamente normales en todo proceso de desarrollo, en muchos de nuestros países de América Latina, se han convertido en una fuente permanente de crecientes conflictos sociales, porque la industria y los servicios a pesar de su gran dinamismo, no han podido absorber el acrecentado caudal poblacional que se moviliza del campo hacia las ciudades.

Sin descontar la importantísima contribución que esos otros sectores pueden y deben continuar haciendo para la solución de esos conflictos sociales, es preciso dar atención preferencial al desarrollo rural, para que en el campo encuentre el hombre oportunidades de empleo productivo y de ingresos para satisfacer sus necesidades y sus aspiraciones esenciales.

Se ha sostenido, que el sector rural debe contribuir al proceso del desarrollo con tres elementos fundamentales: con mano de obra para la

industria, con productos agrícolas para el abastecimiento urbano y también para constituirse en una demanda acrecentada para los productos de la industria.

Lamentablemente, en el caso de muchos países de América Latina, esa mano de obra que se mueve hacia las ciudades, es una mano de obra no calificada, con grandes deficiencias para adaptarse al desempeño de tareas urbanas, porque los niveles de educación en el campo, son usualmente deficientes o inadecuados. Además la producción agrícola que aporta el sector rural, es escasa y cara, por el bajo nivel de la tecnología que se aplica para la producción, por la baja productividad de la agricultura y por los ineficientes mecanismos de mercadeo disponibles. Finalmente, la demanda que puede generarse en el medio rural es escasa, porque los ingresos en el campo son muy limitados.

La verdad es que si los problemas y padecimientos que se advierten más agudos en las zonas rurales sólo encuentran soluciones en las ciudades, el proceso migratorio continuará acrecentándose en una forma cada vez más acelerada. Además, en la medida en que ese fenómeno se acentúe, crecerá la disparidad entre el ingreso campesino y el ingreso citadino. Por eso, si no queremos la prematura dispoblación de los campos y el congestionamiento de las ciudades, pensamos que es preciso concentrar atención muy especial a ésto que hemos venido llamando desarrollo rural integrado por áreas.

Entraré enseguida a considerar algunos de los principios y conceptos, que como decía antes, se han venido perfeccionando en relación con el desarrollo rural integrado, con enfoque de áreas.

En primer término, pensamos que el desarrollo deber ser autóctono, es decir interno; que nazca de la propia gente y de la propia comunidad. El componente externo que pueda darse a los procesos de desarrollo rural, debe ser fundamentalmente de apoyo, debe ser fundamentalmente de estímulo, de complementación. Debe darse con la idea de que constituya una chispa, un empuje básico, esencial para el despegue. Lo que se quiere es contribuir con elementos que logren generar un proceso de desarrollo auto-sostenido. Si así no se hace, podríamos incurrir en el riesgo del paternalismo que es una negación de los principios y objetivos esenciales del desarrollo, que requiere la participación activa y comprometida del hombre, como autor y beneficiario del proceso.

Otro principio fundamental es que los procesos de desarrollo rural integrado, especialmente aquellos que se proyectan para las áreas en donde prevalece una pobreza extrema, como ocurre en muchas regiones de nuestro continente, el proceso de desarrollo debe estar dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas del hombre. Esas necesidades esenciales, en muchos casos, pueden concretarse en la disponibilidad de trabajo productivo remunerado, y de ingreso, lo cual será base de apoyo para acceder a otros beneficios básicos como mejores posibilidades de salud, más holgura en la vivienda, mayores oportunidades educativas y acrecentadas perspectivas para satisfacer otras necesidades esenciales del espíritu. Es bien cierto,

sin embargo, que las aspiraciones y necesidades del hombre, no tienen un límite definido, no son finitas; no tienen techo. Son fundamentalmente dinámicas. En verdad, cada vez que el hombre llega a la satisfacción de un determinado nivel en sus aspiraciones y necesidades, automáticamente se generan en su espíritu aspiraciones y necesidades nuevas, de niveles superiores que apuntan a la búsqueda incesante de la felicidad.

Otro principio que también es esencial, es que el desarrollo rural tiene que montarse en torno a un eje económico de producción. Debido a que estamos hablando de desarrollo rural, generalmente ese eje económico debe ser la agricultura y operaciones agroindustriales, relacionadas con el procesamiento de los productos agrícolas. Para ello, se precisa una adecuada valoración de los recursos naturales disponibles en las áreas que van a ser asiento para el desarrollo rural. Quizás, en algunos casos, sea preciso estudiar también la situación de la tenencia de la tierra, para introducir las modificaciones que fuesen necesarias para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, en beneficio de la producción y en busca de una equitativa participación social.

Evidentemente, el proceso productivo en torno a ese eje económico, necesita contar con una infraestructura adecuada y con servicios de apoyo calificados y suficientes para la producción. Nos referimos a los caminos de circulación y acceso, por una parte, y de los servicios institucionales necesarios para la transferencia de tecnología, el financiamiento, la provisión de insumos, el procesamiento primario, el mercadeo, etc.

Por otra parte, el desarrollo rural integrado, necesariamente tiene que ser intersectorial o interdisciplinario. Evidentemente, el sector industrial, en lo que se refiere a la agroindustria, tanto para procesar los productos, como para dar apoyo a la producción, son componentes legítimos del esquema. También lo son los sectores del área social, como la educación, la salud, la vivienda, la cultura. Todos ellos, debidamente articulados dentro de un plan coherente de trabajo, que posibilita una acción más eficaz.

Un principio adicional de gran significación, es el de la participación. Para asegurar el desarrollo auto-sostenido, no sólo es necesario contar con recursos naturales productivos, infraestructura y servicios de apoyo para la producción y para el mejoramiento social, sino que es indispensable la participación activa de los beneficiarios. Esa participación debe ocurrir desde las etapas iniciales de la planificación, para que la comunidad pueda señalar necesidades y objetivos y asignar prioridades; lo mismo que en las etapas de ejecución, para vivir y sentir el proceso, y también en aquellas etapas relacionadas con el reajuste y la posible revisión de los objetivos y de las prioridades. Al hombre no puede negársele la satisfacción de ser gestor y autor de su progreso. El sentido de la propia realización, es uno de los grandes motivadores del espíritu emprendedor del hombre. La participación debe darse también en la distribución del producto que se obtenga como fruto del esfuerzo y la voluntad de trabajo del conglomerado humano que interviene en el proceso.

Y un principio adicional, es el de la organización de los beneficiarios. Esa organización debe darse necesariamente para la participación y también para la producción. Para la captación de los servicios que el Estado organiza para darle apoyo al desarrollo, para la adquisición de los insumos, para la comercialización de los productos. También y muy importante, para que la población debidamente organizada, se constituya en una fuerza de presión política. No con ánimo de crear conflictos sociales, sino con el propósito sano y legítimo de que una voz solidaria de la comunidad organizada logre plantear sus necesidades y sus angustias ante los más altos niveles decisorios del Gobierno para la búsqueda de soluciones.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el desarrollo es un proceso y no un acontecimiento. Es un proceso que implica cambios y ajustes en la conducta, actitudes y aspiraciones del hombre. Se realiza en forma gradual en un período de tiempo que sólo la misma comunidad puede determinar. El ritmo y la dinámica del desarrollo sólo puede ser establecido por el hombre como sujeto y actor en el proceso. Al expresar esta idea, no hemos querido introducir una nota de pesimismo. No, el proceso debe ser acelerado, pero debe ser impulsado por los propios beneficiarios.

Otro componente esencial de nuestro esquema, se relaciona con la organización institucional necesaria para dar apoyo a los programas y proyectos de desarrollo rural integrado. Aquí es preciso señalar la necesidad de una adecuada organización de las instituciones del sector agrícola propiamente dicho -aquellas relacionadas con la tecnología, el crédito,

la asignación de tierras, el mercadeo, etc.- y aquellas otras instituciones extrasectoriales que contribuyen de manera complementaria al desarrollo de las agroindustrias, lo mismo que aquellas referidas al desarrollo de los aspectos sociales como la educación, la salud, la vivienda, etc. La organización institucional para el desarrollo rural debe ser eficaz y debidamente articulada, dinámica y coherente, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local.

Para que sea viable y posible el desarrollo rural integrado, con enfoques de área, de acuerdo con los principios esbozados, es preciso la adopción de políticas nacionales claras y amplias, que le den al Organo Ejecutor, un marco conceptual y jurídico apropiado para la toma de decisiones y la realización de las operaciones que ese esquema de desarrollo requiere. Es difícil a veces para los gobiernos, tomar decisiones sobre asignación de recursos en beneficio de un área determinada del país, y no hacerlo en otra área similar, en donde los problemas pueden ser diferentes, pero igualmente importantes y significativos. Por eso, quizás algunos de los elementos que podrían utilizarse para definir esas políticas, deben orientarse hacia el señalamiento de criterios para la asignación de recursos o para la selección de las áreas o regiones prioritarias. En algunos casos, podría preferirse las áreas en que haya un mayor potencial productivo. En otros casos, la prioridad podría asignarse a aquellas áreas en donde hubiese mayor incidencia de problemas sociales. En otros casos, quizás lo preferible podría ser la combinación de estos dos principios. Otro componente de esas políticas para el desarrollo rural

regional por áreas, podría ser la búsqueda de un mayor equilibrio en el desarrollo de las diferentes regiones de un país.

Pero además, todo lo anterior sería vano e inútil, si como antecedente central para toda la programación necesaria, no hubiese una decisión política, suficientemente comprometida y firme para elaborar y llevar a cabo las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo rural integrado, con el enfoque y proyección que aquí se han mencionado. Además, esa decisión tiene que tener reflejos prácticos en el tipo de organización institucional, que se adopte para impulsar y plasmar en términos operativos esa decisión.

En algunos casos, se ha considerado que los Ministerios de Agricultura, son las entidades legítimamente facultadas para gestar y operacionalizar las políticas y programas relacionados con el desarrollo rural. Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter intersectorial que deben tener las políticas y programas de desarrollo rural integrado, hay quienes proponen la conveniencia de crear una nueva entidad administrativa, con la designación de Ministerio de Desarrollo Regional, para el cumplimiento de esos programas. En cualquier caso siempre se ha considerado la conveniencia de que exista una especie de Consejo Superior Intersectorial, preferiblemente presidido por la más alta autoridad del país, para coordinar y dar apoyo a la entidad administrativa que se encargue de esas importantes funciones.

Para el cumplimiento de todos los planes y programas señalados y para que la organización institucional que se adopte tenga posibilidades

reales de éxito, se precisa además que en los presupuestos nacionales, se asignen los recursos necesarios para la realización de los mismos, de acuerdo con la magnitud de los problemas que se pretenda solucionar y de conformidad con la prioridad real que se quiera asignar a la solución de los mismos.

Termino de esta manera, esta exposición de carácter general sobre lo que estamos considerando como los principios y conceptos fundamentales del desarrollo rural integrado, para contribuir a resolver los grandes problemas sociales, que se advierten en muchas regiones deprimidas del continente.

Quisiera ahora, con la venia de la sala, cederle la palabra al Dr. Miguel Angel Cuadra, quien hará una exposición sobre el tema central de la Mesa Redonda, pero haciendo referencia más específica a los aspectos de tipo operacional que entren en juego para la realización de programas de desarrollo rural integrado.

ANEXO 2

CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL*

El concepto de desarrollo rural es uno de los más debatidos en nuestros tiempos. Posiblemente se deba a que, además de las razones de orden científico, los contenidos que se le atribuyen se originan también en los campos de la ética y de la ideología, como expresión de intereses de diferentes grupos sociales.

Las apasionadas polémicas que enciende, obedecen, al mismo tiempo, a los corolarios que emanan de tal concepto, en términos de políticas y estrategias, por el enorme poder que éstas tienen para beneficiar o perjudicar las condiciones de vida materiales y espirituales de millones de personas pertenecientes a diferentes grupos sociales.

Sin pretender analizar las motivaciones éticas e ideológicas entre las comunidades científicas, parecería ser que en estas se va llegando a un consenso, en el sentido de que la noción que durante muchos lustros definió al crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, es incompleta. Simultáneamente con esta conclusión fue ganando terreno la idea de incorporar como contenido necesario del proceso de desarrollo, el alcanzar niveles aceptables en la distribución de ingresos. Durante los últimos lustros, la necesidad de lograr la participación de los diferentes estratos de población en los procesos que los afectan ha ido creciendo en importancia, aunque todavía no se ha logrado el mismo nivel de consenso que en los dos aspectos antes mencionados. No obstante, razones de

* Del documento "Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural", documento para discusión. Octubre 1980.

eficiencia en proyectos y programas de desarrollo, el reconocimiento de la participación como un derecho del hombre y la necesidad de evitar la concentración de riqueza, ingreso y poder, llevan a contemplar la participación de todos los grupos sociales de la población de las diferentes facetas del proceso que los afectan, como componente esencial de los procesos de desarrollo.

Por otra parte, las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han afirmado 1/ insistentemente que el desarrollo es un concepto amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas.

Conviene hacer notar, que el desarrollo constituye un proceso, una secuencia de transformaciones y no un objetivo fijo a lograr. Demasiado frecuente se presenta al desarrollo como un objetivo que se desea alcanzar, cuando en realidad se trata de estimular, generar o fomentar un conjunto de acciones, a través del tiempo, cuyos contenidos esenciales estén dados por la búsqueda de niveles crecientes en: los ingresos pos habitante, la distribución igualitaria de los mismos y la participación de todos los grupos sociales en las decisiones que los afectan. Los valores de estos contenidos deberán cambiar en el tiempo.

1/ IICA-FAO. Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina. Santiago de Chile, 1970. Los contenidos de este marco conceptual recibieron aprobación de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, reunida en Caracas en 1970 y de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura, reunida en Lima, 1971.

En cuanto a la naturaleza y fines del concepto que se viene exponiendo, puede decirse que el desarrollo es un proceso de naturaleza política, económica y social, por medio del cual los diferentes grupos sociales que componen la población de un país tienen acceso a oportunidades crecientes y semejantes para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales.

La complejidad del concepto de desarrollo expuesto contempla la realidad de que un país puede estar desarrollándose en un sentido pero no en otro. Puede su población estar logrando niveles crecientes de ingreso por habitante, pero no estar mejorando la distribución de sus ingresos. Estará ocurriendo entonces un proceso de desarrollo distorsionado. De manera semejante, un país que viene logrando una distribución más favorable de sus ingresos y mayor participación en sus decisiones, por parte de su población, pero que no ve crecer el nivel de ingreso de sus habitantes, se encontrará involucrado en un proceso de desarrollo parcial pero no completo.

Dentro de esta concepción, puede visualizarse el desarrollo rural como un proceso que permite lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes y en la participación que ellos tienen en las decisiones que les competen, referidas a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere entonces al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de

desarrollo, oportunidades, etc., de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan entonces, fundamentalmente, a los destinatarios principales del desarrollo rural.

El concepto de desarrollo rural aquí expuesto tiene sólidos fundamentos en el Plan General del IICA 1/ y en las acciones que el organismo viene desarrollando sobre la base de dicho plan. La presentación del documento presente viene a completar las herramientas de trabajo necesarias para el accionar del Instituto en la etapa que se inicia.

1/ Plan General. San José, Costa Rica, 1970. Serie Documentos Oficiales Nº 1.

ANEXO 3

EL IICA EN LOS '80

INTRODUCCION

El IICA está entrando en una nueva década y con una nueva convención que le asigna explícitamente una área de responsabilidad en cooperación técnica, más amplia que la convención anterior.

Parece claro que no será una década tranquila, en la cual el IICA puede sencillamente proyectar el pasado otros diez años hacia el futuro. Hay fuerzas mundiales, hemisféricas y nacionales, tanto económicas como sociales y políticas operando ya, que afectarán el funcionamiento del IICA durante la década.

Algunos de los resultados de estas fuerzas se pueden anticipar desde ahora (por ejemplo escasez mundial de energía, debilitamiento de la economía mundial, ambiente de ideologías múltiples entre los países miembros, tendencia a austeridad en presupuestos de organizaciones internacionales).

Por otro lado, la magnitud de estas fuerzas, las interacciones entre ellas y los resultados derivados -de 'segunda generación'- no están claros y bien pueden variar marcadamente durante la década.

Afortunadamente una de las características principales de la 'personalidad institucional' del IICA es su capacidad -e historia- de hacer ajustes sucesivos en respuesta a situaciones, necesidades y oportunidades cambiantes. Esta característica será indispensable en los '80. Una ins-

titución rígida e inflexible tendrá dificultades en hacerse eficiente y eficaz durante la próxima década.

No obstante, debe enfatizarse que la capacidad de hacer ajustes sucesivos no debe confundirse con una falta completa de rumbo, de doctrina y prioridades. De nuevo, uno de los factores positivos del IICA es el empeño que ha tenido, especialmente durante la última década, en explicitar su doctrina y prioridades.

PROCESO

Dentro de este marco de referencia lo que se propone es contribuir con este documento al proceso de auto análisis y ajustes sucesivos que caracteriza al IICA, con énfasis en la década de los '80.

Para ello, además del Plan General, el Plan Indicativo a Mediano Plazo, y las 10 Areas de Concentración (ver anexo A), tenemos el documento Marco de Referencia para el Desarrollo Rural presentado aquí por Ernesto Liboreiro e -igualmente importante- el cúmulo de experiencia y percepciones del personal profesional del IICA.

Específicamente, usando los variables del modelo "Institution Building" de Esman, se proponen los siguientes pasos:

1. Análisis y recomendaciones de posibles ajustes -mejoras- en Doctrina, Programa y Producto.

    a. El documento presentado por Liboreiro constituye una propuesta sobre Doctrina del IICA con respecto al Desarrollo

Rural. A continuación este documento sugiere unos ajustes relacionados con Programa y Producto.

b. Después de discusiones preliminares durante esta reunión del Consejo de Directores, el personal profesional de cada unidad operativa celebrará análisis y discusiones de estos tres variables y enviará sus recomendaciones a un Grupo de Trabajo designado por el Director General, a más tardar el 1º de diciembre.

c. Después del análisis y estudio del caso aquí en la Dirección General, el Director General enviará a las unidades operativas un documento sobre Doctrina, Programa y Producto del IICA para la década de los '80.

2. Una vez aclarada la Doctrina, Programa y Producto, será más fácil un proceso completo de análisis y recomendaciones de posibles ajustes -mejoras- en Organización, Recursos, Personal y Conexiones.

a. Junto con el documento sobre Doctrina, Programa y Producto se enviará a las unidades operativas unas sugerencias para la organización de las discusiones y análisis de este segundo grupo de variables.

b. Cada unidad operativa enviará sus recomendaciones sobre el segundo grupo de variables dentro del mes después de haber recibido los documentos de la Dirección General.

c. Después de análisis y estudio en la Dirección General, se preparará un documento titulado "EL IICA EN LOS '80".

AREAS DE EXCELENCIA

Hay cierto consenso de que sería conveniente para el IICA en los '80 desarrollar unas pocas "áreas de excelencia", campos en los cuales lleguemos a ser reconocidos como la mejor organización o por lo menos entre las mejores.

Junto con esta idea hay otra, que trabajemos en cada una de estas áreas de excelencia en cada país miembro. O sea que el PANP del IICA en cada país contendría acciones en cada una de las áreas de excelencia del IICA.

Existen dos problemas con este enfoque. Primero, el campo de desarrollo rural -desarrollo agrícola y bienestar rural- es sumamente amplio, y en la nueva Convención del IICA es el organismo del Sistema Interamericano responsable de la cooperación técnica en este campo. Segundo, sería difícil identificar -ponernos de acuerdo- sobre las áreas o aspectos del desarrollo rural a eliminarse del trabajo del IICA, especialmente en un período como los '80, donde pueden ocurrir cambios drásticos en las necesidades de los países en períodos relativamente cortos.

ANILLOS

Por lo tanto se propone lo siguiente:

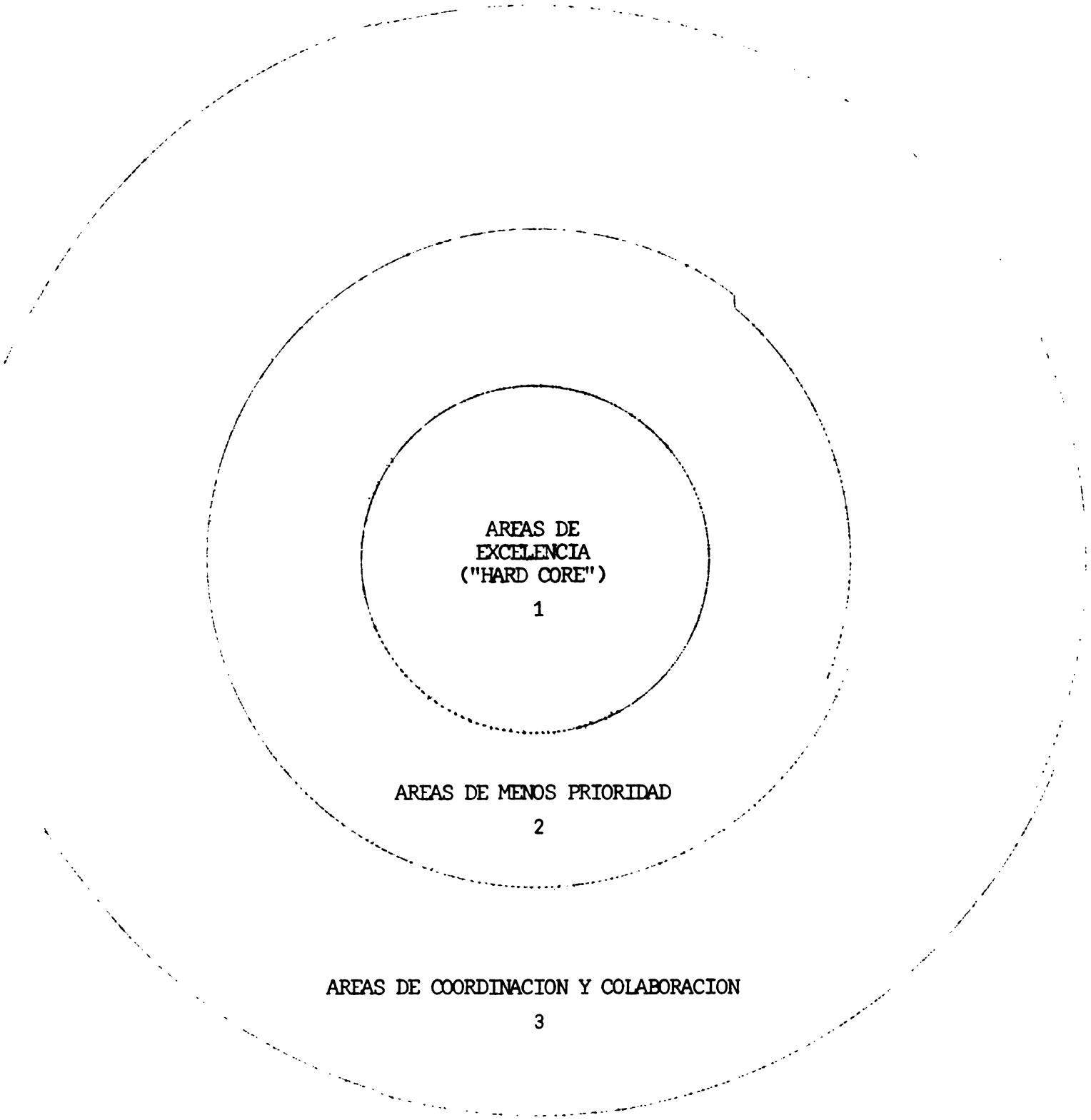
1. Un conjunto de cuatro a seis áreas de excelencia (anillo central -"hard core"); las áreas en las cuales el IICA pretende ser el mejor o entre los mejores durante los '80, y en las cuales ofrecerá cooperación técnica a todo país miembro.

   Estas áreas tendrían que ser componentes tan importantes y fundamentales para el desarrollo rural que son necesarias en cualquier país (con las adaptaciones del caso por razón de tamaño, ideología, etapa de desarrollo, etc. etc.).

   Una porción importante del personal profesional del IICA debe estar en estas áreas y debe tener una alta prioridad en la búsqueda de recursos externos.

2. Un conjunto de áreas de menos prioridad, pero en las cuales el IICA debe mantener una capacidad técnica propia (segundo anillo). Sería componentes de algunos PANP pero de otros no. Dependería de las prioridades de cada país, en cada período determinado.

3. Un conjunto de áreas en las cuales el IICA trabajaría directamente solamente en casos excepcionales; donde como norma coordinaría o colaboraría con otros organismos más especializados en la materia y/o trabajaría principalmente a base de consultores o personal contratado por plazos fijos.


AREAS DE
EXCELENCIA
("HARD CORE")
1
AREAS DE MENOS PRIORIDAD
2
AREAS DE COORDINACION Y COLABORACION
3

DISCUSION Y GRUPOS DE TRABAJO

Para asegurar en lo posible que el proceso de analizar, discutir y recomendar sea similar en cada unidad operativa, haremos un ensayo aquí en los grupos de trabajo de esta reunión.

En las próximas páginas hay un cuadro. En su eje vertical aparece una lista de áreas del desarrollo rural y en su eje horizontal los niveles de 'agrupación' del objeto-sujeto del desarrollo rural, el ser humano.

1. Llene cada casilla del cuadro, asignando el número 1, 2 ó 3, según su criterio sobre el "anillo" -grado de importancia- que el IICA debe asignarle.

2. También en el eje vertical hay espacios para añadir otros aspectos -áreas- del desarrollo rural si se considera que faltan algunos. Llene cada casilla para ellos también.

3. En los grupos de trabajo, mediante discusiones y referencia a las opiniones individuales, hagan un cuadro de todo el grupo. En caso de casillas para las cuales no hay consenso, indicar en orden (mayoría primero) los números recomendados.

4. Atención!! Queremos tener, para análisis preliminar aquí en la Dirección General, los cuadros tanto individuales como de los grupos de trabajo (también podemos hacer copias para las unidades operativas que así lo deseen).

NIVELES DE AGRUPACION

AREAS DEL DESARROLLO RURAL	FAMILIA Individ. muj.-hom juventud	LOCAL Proy. DRI Empr.Asoc. Comunidad	REGIONAL Areas Sub-reg. Regiones	NACIONAL	MULTINACIONAL
Gestión para el Desarrollo Rural					
Planificación					
Política Agraria					
Organ. Campesina					
Reforma Agraria					
Trópicos					
Andes Altos					
Proy. Desarr. Rural Integ.					
Desarrollo Regional					
Sanidad Vegetal					
Salud Animal					
Comercialización					
Riego					
Crédito					
Sistemas de Producción					
Transferencia de Tecnología					
Investigación					
Educación Informal					
Educación Secundaria					
Educación Primaria					
Educación Universitaria					

Sistemas de Información					
Infraestructura-caminos					
Producc. y Empleo No-Agríc.					
Servicios No-Agrícolas					
Servicios Agrícolas					
Nutrición					
Salud					

ANEXO A

V. LA COOPERACION TECNICA PARA EL DESARROLLO RURAL*

El IICA ha emprendido un análisis de prioridades de cooperación técnica para la década, a efectos de precisar las necesidades e intereses de los países miembros. El documento que resulte enfatizará las posibilidades de cooperación entre las diversas agencias que prestan ayuda técnica y financiera. La propuesta será discutida en la Conferencia Interamericana de Agricultura, a celebrarse en abril de 1981.

Por lo expuesto, cabe enfatizar que este escrito constituye una presentación preliminar de ideas. No obstante esto, se indican a continuación algunos puntos generales sobre los posibles programas prioritarios.

En función de los problemas que, en relación a los objetivos del IICA, se consideran fundamentales para la región, el Instituto prevé las siguientes áreas de concentración de la acción:

1. Productos alimenticios autóctonos con potencial calórico y proteico en grandes áreas de América, incluyendo también la producción de materias primas agroenergéticas (Trópicos, Subtrópicos y Andes Altos).

2. Sistemas de producción para pequeños productores y empresas asociativas, con énfasis en el uso de la tecnología intermedia.

---

* Extraído del documento "Algunos Puntos de Vista sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo" presentado a la Secretaría General de la OEA.

3. Fortalecimiento de los sistemas institucionales para la planificación del desarrollo rural, con énfasis en el diseño y manejo de productos y en la coordinación ejecutiva para llegar eficazmente a las poblaciones metas.

4. Desarrollo y coordinación de sistemas institucionales responsables por la creación, difusión y adopción de la tecnología tendiente a incrementar la producción y productividad agropecuarias.

5. Agroindustria, como parte de los instrumentos para el desarrollo rural, con énfasis en el procesamiento para la producción de energía.

6. Organización campesina, con miras a la autogestión en formas asociativas de tenencia y uso de la tierra, en la comercialización y en la agroindustria.

7. Educación rural, en particular educación agrícola a nivel medio y educación de adultos.

8. Formación de recursos humanos para el Desarrollo Rural en general y en algunos aspectos específicos, como ser la capacitación en la administración rural, crédito, comercialización, agroindustria, organización campesina, participación de la juventud y la mujer del medio rural en el desarrollo, etc.

9. Empleo de métodos novedosos para el conocimiento del uso y potencial de los elementos básicos de la agricultura (suelos, agua, clima y plantas), como medio para asegurar el equilibrio ecológico, la conservación y el manejo racional de los recursos naturales renovables.

10. Desarrollo de una tecnología de la información, para un mejor uso de la disponibilidad de la investigación y de la experiencia tecnológica y científica de la región, tendiente a facilitar la acción conjunta de los países.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA ACTUALIZACION Y REVISION DE LA POLITICA TECNICA DE GESTION

J.E. Herrera

El IICA atraviesa por una interesante etapa en su proceso de desarrollo. En sus comienzos fue fundamentalmente una entidad de enseñansa e investigación; luego agregó algunas funciones de desarrollo agropecuario y actualmente, su nueva convención, le señala como fines los de "estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y bienestar rural".

El IICA ha crecido asimismo significativamente en cuanto al volumen de operaciones que ejecuta en apoyo de los países miembros, a la cantidad de recursos que maneja y a la complejidad de operaciones que realiza.

Es razonable suponer que este crecimiento y cambio pueden aconsejar la revisión y actualización de las normas, políticas y procedimientos tanto administrativos como técnicos que utiliza actualmente la entidad.

En lo que respecta al área administrativa, el Instituto ha elaborado ya un Proyecto de Fortalecimiento para la capacidad gerencial interna de la entidad, el que seguramente la habilitará para manejar las complejas situaciones administrativas que se preven como consecuencia del crecimiento y el cambio 1/

Coordinador del Comité de Gestión

1/ Véase IICA "Proyecto para fortalecer la capacidad gerencial interna del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas" IICA. San José. 1979

En lo que respecta a las normas y organización de políticas técnicas, el Instituto ha iniciado también acciones que pueden considerarse como el comienzo de un proceso de revisión y actualización de la misma.

Ha sido creada la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural 1/ con la misión de promover, realizar investigaciones en desarrollo rural; dar apoyo técnico a las demás unidades del IICA en desarrollo rural y revisar y actualizar las políticas técnicas de los Comités que forman parte de la Subdirección 2/.

La Dirección General, como seguramente ustedes ya saben, está preparando un marco de referencia para el Desarrollo Rural y para clarificar nuestras actuaciones en torno al Desarrollo Rural 3/.

Al mismo tiempo que crea la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural y los Comités Institucionales, el Director General ha suprimido los antiguos Coordinadores de Línea, asignando expresamente a los Comités y a la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural parte de las funciones que éstos debían cumplir. Cabe recordar que una de las funciones más importantes de los antiguos Coordinadores de Línea era la de revisar y actualizar la política técnica de las líneas respectivas y la de promover y realizar actividades de investigación y apoyo técnico en las áreas técnicas de las líneas que como se decía han sido radicados en la S.D.G.A.D.R.

1/ Véase memo SC/DG-1130 de 1980 que crea y establece las acciones de la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural

2/ Véase memo DG/D-1414 de 1978 que crea y establece las funciones de los Comités.

3/ IICA "Marco de Referencia para el Desarrollo Rural" 2°borrador para discusión interna. San José, Costa Rica. Octubre 1980.

El Comité de Gestión es uno de los varios Comités creados en la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural al que le corresponde por tanto la elaboración y actulización de la política técnica de la Gestión. Para elaborar o actualizar la política téncica en gestión, el Comité deberá tener presente lo que el IICA entiende por "política técnica" concepto que se encuentra ya definido en varios documentos del propio Instituto, 1/ y naturalmente, estimar las implicaciones que para las actividades de gestión para el desarrollo rural que realiza el Instituto, pueden tener el marco de referencia sobre Desarrollo Rural que se está elaborando, la mayor demanda de los países por cooperacion en este campo y el crecimiento que las actividades de gestión del Institutto han experimentado desde las últimas veces que se analizó la política técnica de gestión del Institución.

2. CONCEPTO DE POLITICA TECNICA EN EL IICA

De acuerdo al documento mencionado, único elemento de referencia y que permitió que diversas líneas, la política técnica debe cubrir seis areas principales.

1. Formular objetivos generales y específicos de la línea
2. Señalar la estructura y funciones de la línea
3. Establecer un diagnóstico de la situación actual de las instituciones que atiende.
4. Contener un modelo ideal o normativo de desarrollo para esa entidad

---

1/ Véase IICA "Políticas Institucionales por Líneas de Acción". IICA Dirección de Planificación Prospectiva. Noviembre, 1973.

5. Establecer metodologías de selección de organismos y subsistemas con los que habrá de cooperar.
6. Difinir los principales instrumentos de acción de los que se valdrá la línea para efectuar el paso de la situación descrita e en el diagnóstico a la situación deseable consignada en el modelo.

Nótese que en el preámbulo del documento en cuestión se expresa que "no es propósito del documento tratar los aspectos fundamentales de cada una de las líneas, según se refieran al área de trabajo particular, de cada línea, sino más bien describir sus elementos comunes y función, etc." Lo anterior explica por qué no aparece como área principal a ser definida el área de trabajo o sea, el ámbito que cubre cada línea.

Esta difinición fue dejada para estudios de cada grupo de especialistas bajo el liderazgo del Coordinador de Línea, para que éstos lo pasen a consideración del Consejo de Directores que a su vez lo analiza y presenta sus recomendaciones al Director General, quien debe sancionar la referida política técnica, incluída el área de trabajo de la línea.

Varias líneas de acción o programas del Instituto definieron sus políticas técnicas de acuerdo a este procedimiento y teniendo presente este instructivo. Entre ellas contamos las líneas II-Educación; Línea VI-Cambios Estructurales y programas como el de Comercialización de Línea IV; Juventud Rural de Línea IV y otros.

Desafortunadamente para nosotros, no fue posible definir la política técnica ni de la Línea VII como un todo, ni de los diversos programas ubicados en esta línea. No obstante ello, diversas reuniones de especialistas de planificación se realizaron 1/ pero sus recomendaciones no fueron aceptadas ni por el Consejo de Directores ni por el Director General. Tampoco hay política técnica respecto de la Línea V que como veremos más adelante se relaciona bastante con la Línea VII.

SITUACION ACTUAL DE LA POLITICA TECNICA DE GESTION

Tal como se decía anteriormente, en estos momentos no hay una política técnica del IICA explícita en los términos que el propio IICA ha establecido. Hay sí ciertos elementos de la política téncia de planificación o de gestión definidos tanto en proyectos específicos financiados generalmente con recursos externos o a través del PIMP y el Proyecto de Presupuesto Anual del Instituto, pero estos elementos no constituyen la

---

1/ Ver "Política Institucional del IICA en relación a Planificación Sectorial" Recomendaciones al Director General del siguiente grupo técnico Ubaldo García et. al. En IICA. 19° Reunión del Consejo de Directores, San José, Costa Rica. 1975.

política del Instituto en estas linea o respecto de estos programas, sino solamente la política del.pro ecto específico o hasta donde el PIMP y el Proyecto de Presupuesto definen 1/.

Dada esta situación y ante la conveniencia de que el área de gestión pueda contar con un marco teórico y una política específica, es que hemos convocado a esta reunión a objeto que ustedes por la experiencia y preparación que en esta línea de trabajo tienen, nos ayudan a reunir elementos a objeto de poder definir y elaborar la reforida política técnica.

De lo anterior resulta que en esta reunión y en el futuro estamos solicitando de ustedes opiniones e impresiones respecto de los siguientes puntos que en nuestro concepto son de importancia para la revisión y actualización de la política técnica de gestión.

1/ Véase por IICA. Programa de Gestión para el Desarrollo Rural "Documento de Información sobre el Programa de Gestión" IICA. San José, 973. Mimeografiado.

IICA. Programa de Manejo de Proyectos "Guía para el manejo de Proyectos"
IICA. San José. 1979

IICA. PROPLAN "Marco Conceptual para el proceso de Planificación Agraria en América Latina y el Caribe" IICA. San José. 1979

IICA. Project Proposal "Management for Rural Development in Latin America" Propuesta sometida y aprobada por la Fundación Kellog. IICA. San José. 1979

IICA". "Plan Indicativo de Mediano plazo. El IICA en los próximos cinco años" IICA. San José. 1977

IICA "Proyecto de presupuesto por Programas" 1975-1976; 76-77; 77-78; 79-80; 1980; IICA. San José, los años de referencia.

1. AREA DE TRABAJO DEL COMITE

a. Concepto y contenido de la Gestión

¿Cuál es el concepto de gestión que tiene el IICA? ¿Hay o no diferencias entre administración, management, gestión, manejo? ¿Qué funciones cumple el management? ¿Qué funciones debería cumplir el management de programas e instituciones de desarrollo agrícola y bienestar rural? ¿Dentro de qué ambiente se desarrolla el management? Management como proceso, como arte, ciencia o disciplina.

¿Cuál es la importancia del management, del buen management para los clientes de las organizaciones dentro de las que opera el management? En el cuestionario que se les envió se ha solicitado elaborar sobre estos puntos, pues de todas esas elaboraciones y otras que podamos captar, nos interesa sintetizar conceptos, contenidos y opiniones que puedan ser de utilidad para definir la materia.

Hemos pedido también a Hernán Fuenzalida que nos ponga al día en lo que la propio teoría de management y administración nos diga y que a su vez revise las contribuciones y aportes que en este mismo punto han hecho varios proyectos de gestión, manejo, management u otros del mismo tipo que hayamos tenido en el Instituto.

b. Cuál es el ámbito sobre el que se ejerce la gestión que nos interesa en los países?

¿se ejerce sobre actividades que realizan entidades en apoyo de fincas, productos y productores agropecuarios? o se ejerce también sobre actividades orientadas más bien a todas las actividades que se realizan en el medio rural cualesquiera que sea el habitante o la actividad económica que éste desempeñe?

¿se ejerce sobre planes, programas o proyectos globales, sectoriales o específicos pero explícitos, o se ejerce también sobre políticas implícitas?

La determinación del ámbito que cubre el management en los países es en el fondo una definición del área de competencia del sector que cubre y tiene profundas implicaciones en nuestros países.

En los cuestionarios que se les enviará se trata de responder precisamente a esta interrogante en cada uno de sus países.

c. Ambito de competencia de la Política

¿Cuál es el ámbito de competencia sobre el cual se ejercerá esta política técnica?

Todas las acciones de gestión que se realizan en el IICA cualquiera que sea la línea en que se encuentre.

Especialmente las acciones de Gestión de las Líneas V y VII

Especialmente las acciones de Gestión de la Línea VII, o, solamente del Programa 2 de la Línea VII.

d. ¿Cuáles son los elementos de las acciones de las entidades nacionales sobre los que se ejerce el management? Pregunta muy relacionada con la anterior y que tiende a darnos una perspectiva de la magnitud

y complejidad del medio y cliente con el que deberá interactuar la entidad y por ende el management de la misma.

e. ¿Cuáles son los objetivos y el producto deseado de los gobiernos entidades y management respecto de las clientelas? ¿Cómo desean logralo? ¿Qué están haciendo? ¿Cómo lo están haciendo? ¿Qué resultados están logrando?

Estas dos preguntas se relacionan bastante con el tema 4 de los requerimientos de la política técnica del Instituto y también han sido ya planteadas a ustedes en nuestro cuestionario.

2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS DE LA POLITICA

El PIMP y los subsecuentes proyectos de presupuesto han señado objetivos generales y estrategias para las Líneas V y VII y los varios programas en ellas contenidos. ¿Son suficientes estas declaraciones para contener lo que nosotros estimamos deben ser los objetivos generales y específicos de la política técnica de Gestión.

¿Son ellos suficientemente claros para orientar más específicamente el trabajo de los técnicos de gestión o que realizan acciones del management?

¿Está suficientemente relacionado el objetivo y estrategia de la política con los objetivos básicos y estrategia del Instituto de los 80?

¿Están suficientemente identificados los problemas de management de los países y establecido cuáles de dichos objetivos pueden ser atendidos a través de la política técnica y cuáles escapan a su área de acción.

¿Es aconsejable una jerarquización entre variables de Gestión? ¿Cómo jerarquiza el IICA sus acciones de Gestión? ¿Hacía qué variables de gestión? ¿En qué condiciones?

¿Cómo se relacionan las áreas prioritarias normativas generales y las áreas prioritarias identificadas a nivel del país?

3. La política técnica para su definición, su funcionamiento, dispondrá de una cierta estructura. Diversas partes de la estructura jugarán diversos papeles. Las antiguas estructuras de coordinadores de líneas hemisféricos, regionales y especialistas parece haberse modificado.

¿Qué es el Comité? ¿Son sus funciones suficientes? ¿Los miembros del grupo asesor, cómo se designan, qué funciones tienen? ¿Qué papel juega el coordinador del Comité?

¿Cuáles son los actuales recursos con que cuenta la gestión en el IICA? ¿A qué áreas, programas, proyectos están siendo aplicadas? ¿De qué forma podría organizarse el uso de estos recursos para una mejor eficacia y eficiencia de los mismos?

¿Qué medios de comunicación es necesario promover entre los especialistas de gestión; hacia las representaciones, hacia otras unidades del Instituto.

Importancia de las reuniones como la actual en este tipo de comunicación.

4. Estado actual de las entidades que administran el sector agropecuario y rural de América Latina y el Caribe. Estado actual del management de las entidades y programas de desarrollo agropecuario y rural en América Latina.

¿Cuánto conocemos del estado actual de las entidades que administran el sector agropecuario y rural? ¿Qué sabemos de su administración?

¿De qué metodologías disponemos para realizar los diagnósticos? ¿Cuál es el grado de conocimiento y familiaridad de los funcionarios del IICA de tales metodologías?

¿Cuál es el grado de conocimiento que necesitamos para poder tener diagnósticos aplicables en países y situaciones tan variadas? ¿Necesitamos diagnósticos intencionados? ¿Necesitamos ambos tipos de diagnósticos?

¿Qué méritos, qué desméritos tienen los diversos diagnósticos conocidos? ¿Qué méritos, qué desméritos tienen las metodologías reconocidas?

¿Qué papel puede jugar el Comité en la elaboración del diagnóstico? ¿Cómo podemos legitimar este diagnóstico internamente?

5. ¿Qué modelo ideal o normativo de gestión para el desarrollo agrícola y rural deberíamos elaborar?

¿Qué elementos incorporaremos en el (los) modelos? ¿Qué cobertura deberían tener estos modelos?

¿Qué modelos ideales ha elaborado el Instituto? ¿Qué validez tiene? ¿Qué grado de conocimiento existe sobre ello? ¿Qué modelos hay para proyectos, programas, entidades, sectores?

¿Qué utilidad creen ustedes que tendría para sus unidades la explicitación y utilización de modelos?

6. ¿Cómo lo haremos para llevar o asistir a las entidades nacionales para pasar de la situación problemática a la situación ideal?

¿Qué estrategias utilizaremos para hacer los diagnósticos, para elaborar la estrategia, para instrumentar la misma? ¿Cómo mediremos los avances de nuestra acción, de la acción de las entidades nacionales?

¿Qué instrumentos se han venido utilizando por el IICA o por otros para apoyar este aspecto? En otras palabras, qué metodologías remediales probadas conoceremos?

¿Cómo podemos recuperar estas experiencias y utilizarlas para la definición y revisión constante de la política técnica de gestión?

ADMINISTRACION, MANAGEMENT, GESTION, MANEJO Y OTROS TERMINOS PARECIDOS

J. Eugenio Herrera 1/
H. L. Fuenzalida 1/

I. LOS CONCEPTOS, LAS DEFINICIONES Y LAS TRADUCCIONES

Un problema serio, a nuestro entender, en cuanto a administración, management, manejo o gestión en el IICA, radica en que no se ha logrado aún un consenso operativo fundamental sobre lo que estos términos significan e implican. No es que no existan esfuerzos serios en este sentido; y que no existan definiciones operativas. No existe un consenso social dentro del Instituto sobre este tema, que permita construir, a partir de él, con la concurrencia de diferentes disciplinas, enfoques y experiencias, un cuerpo sistemático de conocimientos, experiencias y tecnologías de cooperación técnica. Es este un presupuesto para un diálogo. Hasta ahora, no ha existido diálogo; sólo el monólogo de experiencias asistemáticas, parciales, en torno a una problemática amplia y compleja.

Como una forma de iniciar este diálogo, este documento pretende describir el estado de la discusión teórica sobre el tema; las acciones principales que ha realizado el IICA relacionadas con el mismo; las varias interpretaciones que se han hecho y las implicaciones que la situación actual tiene para el Instituto y su Comité de Gestión.

ESTADO DE LA DISCUSION TEORICA

Los aspectos de organización y administración constituyen elementos intrínsicos de la vida social y la mayor parte de los textos introductorios

---

1/ Coordinador del Comité de Gestión y Jefe de la División de Asuntos Jurídicos, respectivamente. IICA. San José, Costa Rica.

sobre el tema contienen un relatorio con antecedentes que se remontan a sociedades prehistóricas. Sin ambargo, es a partir de pricipios de este siglo que los autores registran el estudio y aplicación sistemáticos de la organización y la administración, tanto en la esfera privada como en la la pública; y el desarrollo más notable e influyente tiene lugar en forma sostenida en los países anglosajones.

TAYLOR pública en 1911 "Principles of Scientific Mangement". donde proporciona muchas de las ideas particulares que servirán para el desarrollo del marco conceptual de la teoría administrativa, tales como la separación entre planficación y ejecución, organización funcional, incentivos, estandarización, BENN (1952) llama "scientific management".

1. A la filosofía, métodos y principios de un eficaz "management";
2. A aquellas técnicas de trabajo orientadas a la reducción de costos y al aumento de la eficacia;
3. A la función de definir y desarrollar decisiones que aseguren la mejor utilización de la energía humana y material ;
4. Una actitud mental cargada a la consecución de objetivos, usando técnicas sistemáticas de establecimiento de planes, métodos. niveles y programa de una empresa.

FAYOR, publica en 1916 "Administration Industrielle et Géneral", traducido al inglés en 1949, donde promulga sus clásicas seis operaciones de gobierno (técnicas, comerciales, financieras, de seguridad, contabilidad y administrativas). A su vez define la administración y las funciones de administración como las de planificar, organizar, dirigir, coordinar y

controlar. En su opinión estas funciones deben presentarse en cantidades distintas en los varios tipos de empresas y en los varios niveles de la misma. Las operaciones de Gobierno se "integran" a través de la función administrativa que para ser exitosa debe considerar sus clásicos cinco elementos y 14 principios básicos de administración.

Fayol es considerado por la mayoría de los autores como el pionero de la teoría administrativa o teoría del "management".

Nótese que para Fayol, las funciones contables, financieras y otras no son la administración, sino funciones de gobierno. Estos elementos han sido tratados por la literatura posterior como deberes o funciones del management. Se han agregado otras, cambiando los nombres, pero en definitiva continúan siendo de utilidad y vigencia.

Fayol, uno de los primeros en mencionar la planificación como elemento importante para el mejoramiento de la administración, incluyendo en este concepto tanto la prospección del futuro como la preparación para llegar al mismo. Organizar, se concibe como definir y establecer la estructura general de la empresa con referencia a sus objetivos, sus modos de operación y su curso futuro determinado por la planificación.

Para Fayol, planificar y organizar constituían elementos inseparables en la preparación para la ejecución. Quienes detentan el mando y ejercen la coordinación, tienen a su cargo la ejecución. Al igual que Taylor, distingue entre planificar y ejecutar. El control equivale a la moderna evaluación.

GULIK, en 1937, descompone la idea de la administración en el anagrama POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting), sin salirse del sendero señalado por Fayol. Al mando se le llama dirección, incluyendo expresamente la toma de decisiones, que es un aporte que subsiste modernamente.

MOONEY y REILEY publican en 1931 su libro "Onward Industry" (reeditado en 1939 como: "The Principles of Organization" donde elaboran alrededor de cuatro principios:

a. El principio de coordinación, orientado hacia la unidad de acción para un propósito común que se logra a través de la fuerza de la doctrina, el espíritu del cuerpo y la moral;
b. El principio escalar, como el flujo de la autoridad por medio de una jerarquía y la definición de funciones y deberes a cada unidad y sub-unidad;
c. El principio de "staffing" como respuesta a la necesidad de asesoría e ideas para los ejecutivos de línea. Es interesante destacar que las ideas de estos autores se basan en generalizaciones tomadas del análisis de organizaciones muy complejas, como el Estado, la Iglesia Católica, el ejército y la industria. Las conclusiones de estos autores están en la línea de pensamiento de Fayol.

SHELDON publica en la Gran Bretaña, en 1923, su libro: "The Philosophy of Management" donde distingue tres áreas:

a. Administración, como función relacionada con la determinación de la política de la organización.

b. "Management", como la función relacionada con la ejecución y,

c. La organización, como el proceso que combina el trabajo que individuos o grupos deben realizar con las facilidades necesarias para la ejecución.

Elaboró además acerca del "management" en relación con la sociedad y las responsabilidades sociales del mismo. Asimismo, se preocupó por la necesidad de un Código de ética del management, incorporando nuevos elementos a la teoría administrativa, más allá de lo estructural y procedimental.

FOLLEY, particularmente en su obra "Dynamic Administration" publicada en 1942, dirige su atención a las áreas de la psicología social y la sociología. Al igual que los demás autores clásicos de la administración y el "management" expresó sus ideas como principios fundamentales de la organización, proponiendo cuatro principios:

a. Coordinación por medio del contacto directo de las personas envueltas;

b. Coordinación en las primeras etapas de la acción.

c. Coordinación como la relación recíproca de todos los factores en una situación.

d. Coordinación como un proceso contínuo. Visualiza un "management" como un proceso social, donde por ejemplo el grupo de planificación central no puede asumir la coordinación sin tomar en cuenta

las interacciones de los encargados de las distintas unidades dentro de la organización.

La idea de la relación recíproca a través de la coordinación implica un proceso de auto-ajuste desde las primeras etapas y dentro de los niveles horizontales, en adición y complemento del proceso vertical de control. Las ideas de Follet se enmarcan dentro de una concepción total del management , como proceso en que autoridad, responsabilidad, función se consideran como una integración social alrededor de una situación.

Las contribuciones de Fayol, Moonev y Follet constituyen las bases para el desarrollo posterior de la teoría de la administración, incluyendo desde luego, los aportes notables de WEBER, en cuanto a la burocracia.

Muchos otros autores, realizan sus contribuciones dentro del marco o derrotero señalado por los autores clásicos hasta la década de los años 50.

El método de estudio de casos desarrollados en Harvard, constituyó una reacción a los principios de los autores clásicos, mediante el estudio de problemas reales y actuales y de la toma de decisiones para resolverlos. El "management en acción", obliga a desarrollar esquemas lógicos de pensamiento casuístico, sin sujección a las reglas preestablecidas para resolver problemas dentro de una dinámica situacional. En cierta forma, se trata de un enfoque anti-moderno.

Los enfoques neoclásicos se basan en las funciones y principios clásicos como hipótesis e intentan integrarlos con los resultados provenientes de estudios empíricos, bajo la influencia de otras disciplinas, como

la sociología, la economía, la psicología social. Es así como se trabaja en relación entre "management" y comportamiento, como en NEWMAN y SUMMER en "The Process of Management" 1961 y muchos otros.

PFIFFNER y SHERWOOD, en su obra "Administrative Organization", publicada en 1960, su atención en la organización como fenómeno social, bajo conceptos nuevos extraídos de la realidad que en gran medida, ignoraban los procedimientos clásicos, los que sin embargo, continuaron subyacentes y válidos en sus rasgos básicos y fundamentales.

Un excelente trabaj que cubre tanto las más importantes contribuciones clásicas como neoclásicas y reivindica los aspectos psico-sociales de la organización y el "management" es la de SCANLAN y DEYS "Management and Organizational Behavior" (John Willy and Jones, New York,1 1979).

Los estudios comparativos, igualdad de problemas estudiados en ambientes diversos, constituye también otro enfoque de los tabajos neoclásicos para vivenciar los conceptos y principios clásicos. Los principales estudios en este sentido son los de DALE, "The Great Organizars", 1960.

Una contribución importante a la teoría del management viene de aquellos que lo estudian a través del análisis organizacional o institucional. "Management" es el órgano de la Institución. No tiene funciones propias, incluso es inconcebible su existencia sin una organización. El "management" divorciado de la institución a que debe servir no es "management" PETER DRUCKER, "Management Tasks. Responsabilities, Practices". Hayes and Row, New York, 1973).

El primer objetivo del buen "management" es no olvidar que éste es un instrumento (y no un fin), para que la entidad pueda obtener sus objetivos.

La literatura sobre organizaciones es abundante y debe ser analizada cuidadosamente ya que los diversos autores sean ellos sociólogos, economistas, administradores, hombres de derecho o de otras disciplinas, colocan énfasis naturalmente en particularidades organizacionales propias de sus disciplinas. En la obra mencionada de Scanlan y Keys; en "Administración y Desarrollo Gerencial de García Manzano, Oscar y Martín Flores de María (Editorial Diana, México, 1980) y en "Public Administration" de PRESTHUS y SHERWOOD hay buenos resúmenes de las diversas teorías sobre la organización. Bástenos ahora mencionar la definición de organización TALCOTT PARSONS "Organizaciones son unidades sociales (o grupos humanos) debidamente construídos (o reconstruídas) para obtener objetivos específicos (citado por Etzioni Amitai en "Modern Organizations" Prentice Hall, New York, 1964).

Dentro de los estudios de las organizaciones en general, los autores clásicos colocaron énfasis en la descripción y análisis de los aspectos internos de la organización. Autores más modernos colocan sus énfasis en las relaciones humanas dentro de la organización y la de ésta con el medio con el que debe interactuar (Véase por ejemplo Lawrence, Paul R. y Lorsh, Jay "Organizations and Environment. Manging differentiations and Integrations" Richard Irvins Inc. Homewood. Illinois 1974. Perrow, Charles

"Organizational Analysis. A sociological review" Brools /Cole Publishing Cin. Balmont, California. 1176. Etzioni Amitai, ob.cit. Drucker, Peter, "Management", op. cit)!

Otras contribuciones importantes en el área de management son los trabajos que se realizan dentro de las escuelas de "Organization Development" and "Institution Building" las que tomando como centro la organización o la institución, en su caso, plantean los problemas de management de unas y otras. (Véase por ejemplo, The Addison-Wesley Series on Organization Development que contiene títulos como "Organization Development.

Strategies and Models" de Beckhard, Richard and Associates;" Organization Development. Its nature, orignins and prospects" de Bennis, Warren G.;" Developing Organizations. Diagnosis and ction" de Lawrende, Paul y Lorsh, Jay, W. La escuela de institution Building desarrollada por un conjunto da profesores universitarios norteamericanos liderados por el Dr. Milton Esman actualmente en el Universidad de Cornell, elaborauun esquema de análisis, diagnóstico y desarrollo de instituciones basado en la identificación de variables internas y externas de la institución los que hay que manipular para que la institución sea exitosa. Los trabajos de esta escuela están recogidos inicialmente en reuniones y seminarios y posteriormente en estudi de casos, libros de referencia y publicaciones individuales. Entre los documento de más relevancia se encuentran Esman, Milton J. and Blaise, Hans, C. "Institution Building Research; The Guiding,Concepts" University of Pittsburg, GSPIA. 1966; Esman Milton J. "Some Issues in Institutions Building Perspective.

Properties, Problema and Promise" ambos en "Institutional Building a model for apolied social change", D. Woods Thomas Editor. Schenckman, Mass. 1972).

AID a través de diversos programas cooperativos con otras agencias internacionales, universidades o consorcios de universidades contribuye también extraordinariamente al estudio de los problemas de management especialmente para las áreas urbanas y rurales en países sub-desarrollados. La lista de publicaciones de la School of Management de Vandervilt University, del Public Administration Science, del Center of Management of Rural Development Projects y de la propia oficina of Rural Development and Development Administration y otros relacionados es realmente impresionante.

Finalmente, en este rápido vistazo de la producción intelectual acerca de la ciencia y el arte del management es preciso citar a KOONTZ y O´DONNELL los que aclaran que aun cuando el desarrollo de la ciencia del management puede producirse, el trabajo de management será siempre, y en gran medida, un arte (Koontz y O´Donnell, op, Cit) Peter Drucker, The Practice of Management, 1954; Management Tasks Responsabilities, Practica, Hayes and Row, New York, 1974, donde adopta el enfoque pragmático para enfrentar los desafíos y las respuestas a la problemática del management.

No intenta construir un nuevo marco de referencia conceptual, sino que pone su atención en el management como una práctica que debe utilizar todas las ideas que provienen de la ciencia y el arte para lograr resultados en una empresa. Los problemas que enfrenta el manager son de tan

variada naturaleza que la respuesta a los mismos es difícil encontrarla dentro de un marco de referencia particular. Se interesa en buscar respuestas concretas a problemas reales, sin detenerse a pensar si se trata o no de la aplicación de uno o varios de los llamados principios. Su enfoque es el del desafío y la respuesta. Resultados, performance, es la prueba definitiva del management.

II ADMINISTRACION Y MANAGEMENT

En la literatura consultada, la mayor parte de los autores y enciclopedias coinciden en que los términos administración y management son lo mismo.

El diccionario de Ciencias Sociales el mismo que en las referencias cruzadas que hace a los términos administrativos y Management los equipara. Lo mismo hace el diccionario Wesbster, el que distingue dos formas de management:

a. El que planifica, organiza y controla las actividades de una entidad hacia la obtención de sus objetivos, al que llama "Business Management"

b. El Operational Management, que es el encargado de hacer las cosas, pero para lo que debe planificar, organizar, controlar y supervisar.

El Tesauro Agrícola del CIID, define los términos administrativos, management y gestión como Sinónimos y así instruye que se engrese la literatura correspondiente.

El propio diccionario de la Real Academia Española, acepta como sinónimo en español los términos administración y gestión (sería ilusorio pensar que la Academia fuera a incorporar al diccionario el término management como lo ha hecho su honónimo francés.

Phiffner y Presthus (Public Administration, Ronald Press Co, New York, 1061), reconocen que Administration y Management son a menudo usados como sinónimos, pero que en su obra ellos prefieren hablar de administración cuando se habla de la cosa pública, dejando el concepto management para el área de business administration.

WALDO, define administración pública como el arte y la ciencia de organizar y management de hombres, materiales y procesos para alcanzar los objetivos del gobierno. La organización es la estructura y el management el funcionamiento de la administración. ("The Study of Public Administration, Random House, New York, 1955).

ROSTWELL utiliza ambos términos indistintamente, no obstante señalar que hay quienes los separan, tendencia que en opinión de este autor puede ser y es cuestionada a la luz de la realidad, ("The scope of Management and Administrative Problems in development" in "Administrative Issues in Developing Economies, Lexington, Mass. 1978).

SIFFIN y STEFEL aceptan que los términos administración y management son generalmente utilizados en forma intercambiable, pero aclaran que ambos traen para muchas personas diversas imágenes y valores.

Ambos autores sugieren que el té management se utliza para denotar agresividad, actividad, positivismo, en cambio administración implica para muchos una orientación más pasiva y estática " and training for public sector management in developing countries". Rockfeller Foundation, New York, N. Y. 1977.

La FAO establece que lostérminos administración y management son utilizados indistintamente y que ambos se refieren a roles y funciones que cumplen los dos ejecutivos de una entidad, cualquiera que sea su lugar en la jerarquía de la organización (FAO "Development Administration of Agricultural Development, FAO Proposal to the Expert Consultation Group on Improving the Organizations and Administrations of Agricultural Development" Manilla, Phillipines, September, 1979)

ADMINISTRACION, MANAGEMENT, GESTION, GERENCIA, MANEJO Y OTROS TERMINOS

La tendencia ya señalada de la literatura anglosajona y europea, en general de identificar los términos administration y management, y utilizarlos intercambiablemente, desafortunadamente no han sido plenamente aceptados en América Latina, donde la mayor parte de las veces, los referidos términos se trad cen indistintamente como gerencia, manejo, administración, dirección y otros.

Obras como las de Koontz y O'Donell en una edición son traducidas como "Curso de Administración Moderna" y en otra edición como "Gere cia de Empresas".

La obra de Peter Drucker "Management Tasks, Responsabilities, Practices", ha sido traducida como "Gerencia, Tareas, Responsablidades, Prácticas". De otra parte, su obra "Mangement by Results", ha sido traducido como "Administración por Resultados". Un resumen de la primera publicación que apareció en Harward Business Review con el mismo nombre de la obra es traducido en español como "Administración de Instituciones Complejas".

El propio Peter Drucker sostiene en su obra que la institución del management es intraducible a cualquier otra idiona que el inglés norteamericano.

Algunos autores, especialmente españoles han aceptado este criterio y derechamente en los títulos de sus obras incorporan el nombre de "management" (véase E. F. S. Breck "Management. Su naturaleza y significado" OIKOSTAN S. A. Barcelona, 1970, Pararnés Montenegro, Carlos "Introducción al Mangement". Un nuevo enfoque de la "Administración Pública", Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, España, 1972).

Lo interesante de las obras mencionadas es que efectivamente como lo señala Peter Drucker lo que se está escribiendo y analizando en ellas son las funciones o los procesos de management, atribuyéndose los mismos casos al manager, al administrador, al gerente o al gestor.

IV LA ADMINISTRACION Y EL MANAGEMENT EN EL IICA

La estrategia de fortalecimiento institucional fue adoptada por el IICA, casi desde su nacimiento. Muchas veces se cita al ex-Director General del Instituto, Dr. Allee como diciendo que "el subdesarrollo de nuestros países es tal proque tenemos instituciones subdesarrolladas". Era lógico que el Instituto por lo tanto promoviera el fortalecimeiento de las instituciones nacionales como forma de cooperar y ayudar al desarrollo nacional y rural.

Por diversas razones, inicialmente el Instituto entendió que cooperaba al fortalecimiento institucional si capacitaba personal para las entidades nacionales, especialmente en las áreas físico-biolóticas de la agricultura. No faltó mucho de camino para entrar en razón de que ese apoyo institucional en las áreas técnicas de la agricultura no era suficiente y que debía complementar la misma a través de la preparación e investigación en áreas socio-económicas. Apoyos del Proyecto 29 de la OEA y de AID, permitieron esta ampliación.

Las activi de apoyo a la función administrativa de las entidades nacionales se realiza parcialmente a través de Cursos y Seminario sobre Administración de Facultades de Agronomía y de Administración de la Investigación Agropecuaria o de Estaciones Experimentales. En el año 1964, se realiza en Maracay, Venezuela el "Primer Seminario sobre Administración para la Reforma Agraria".

En el año 1963 se crea el IICA-CIRA, la primera posición para un Administrador con el nombre de "Administración para la Reforma Agraria" pero

el cargo no es llenado sino hasta 1965. Las actividades de Administración toman bastante impulso en el IICA y se comienzan a realizar, cursos y dar cooperación técnica en este campo. Los estudios al comienzo son fundamentalmente descriptivos y pretenden conocer y definir el marco institucional dentro del cual se realizan las acciones públicas orientadas hacia la agricultura. A través de estos estudios se empieza a definir y desarrollar el concepto de "Sector Público Agropecuario" y a definir los componentes del mismo, En la mayor parte de estos estudios hay un marco interés por definir la organización de la oferta de servicios públicos orientados hacia la agricultura (Véase por ejemplo estudios sobre Organización y Administración del Sector Agropecuario que realiza el IICA en Colombia, Venezuela , Honduras, Costa Rica, Panamá, El Salvadro, Guatemala,República Dominicana y otros).

En el Centro de Turrialba se crea la Cátedra de Administración Pública para la Agricultura se realizan diversos seminiarios continentales sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agrícola.

En 1970 se crean cuatro cargos regulares en Administración para el Desarrollo Agrícola. En el mismo año se realiza una reunión para definir la estrategia del IICA en Administración Agrícola y una propuesta de proyecto que se hará a la AID.

En las acciones de cooperación técnica, funcionarios de esta línea de trabajo cooperan con los países en el diseño y puesta en marcha de reformas globales del Sector Público Agropecuario y de entidades de reforma

agraria; Educación; Investigación y otros. El Plan General recoge la Administración como una de las 7 grandes áreas problema de mayor relevancia y llama a su Línea VII "Administración de la Política Agrícola" y ubica dentro de ella dos Programas: "El Programa para el fortalecimiento de los organismos de planificación". Las propuestas y operativos de los años 70, 71, 72, y 73 conservan estas mismas denominaciones.

En el año 1971, el IICA da inicio al Programa de Gestión para el Desarrollo Rural con el AID que habría de extenderse hasta 1976' El nombre en inglés de este Programa es de "Management for Rural Development". El IICA en todas sus propuestas al AID traduce el nombre de management por administración, pero en la versión final de proyecto se torna "Gestión para el Desarrollo Rural".

Hay quienes sostiene que la no inclusión del nombre de Administración en el Proyecto se debió a problemas internos de la agencia donante que si aceptaba que el proyecto fuera traducido al español como "Administración para el Desarrollo Rural" la promotores del proyecto deseaban. De otra parte, un purismo linguistico exagerado por parte del IICA impidió que se hubiera incoporado el término management derechamente a nuestro lixico como venos que ya lo han hecho muchos estudiosos y centros de estudio, aún en la propia España.

El Programa de Gestión busca identificar la naturaleza y funciones de la Gestión. Para ello, aparte de las revisiones bibliográficas pertinentes realiza diversos estudios en varios países de América Latina en los que busca desentrañar el proceso de entrega de servicios públicos a los agricultores. Dentro del Programa se crean tres proyectos:

PROYECTO 1: Busca el establecimiento de la política pública, cómo se establecen ellas; qué factores intervienen en ello; qué fuerzas y cómo participan en el establecimiento de las políticas explícitas e implícitas de los gobiernos y sus entidades.

PROYECTO 2: Pretende establecer como las entidades públicas al nivel nacional recogen e interpretan las decisiones de política y las traducen en programas y proyectos.

PROYECTO 3: Busca, partiendo desde el agricultor, las necesidades del mismo y la interrelación del agricultor con la agencia local de la entidad, de la agencia local con los niveles superiores de la misma organización y otras entidades del sector agropecuario.

Desafortunadamente, la terminación prematura de la fuente financiera obliga al IICA a reasignar el personal del Programa de Gestión a otras funciones sin que hubieran podido terminar o al menos publicar todos los resultados de sus estudios.

Una de las contribuciones principales del Programa de Gestión del IICA es el haber incorporado al acervo técnico de la entidad la comprensión del proceso de management y el entender que lo que está pasando a nivel de intercambio entre agricultor y agencia es el resultado de políticas, estrategias, doctrinas institucionales muy acendradas. Por consiguiente, si se desea cambiar el "Delivery"system" de las entidades públicas habrá que afectar profundamente sus políticas, estrategias y doctrina institucional. Otra contribución importante del Programa es su preocupación por el cliente del servicio. La necesidad que la entidad lo conozca, evalúe sus necesidades, su propia percepción de necesidades. A través de las actividades de investigación y capacitación del Programa de Gestión ésta adapta y divulga el esquema de "Análisis Institucional" de los doctores Esman y Blaise, esquema que recibe importantes contribuciones a través de la aplicación del mismo.

En lo que respecta a los términos management, gestión y administración, el Programa de Gestión analiza éstas y otras fuentes doctirnarias.

Busca identificar la naturaleza y la función de la administración y del management. La conjunción o la separación de los referidos conceptos de denominaciones es un obstáculo. Sin embargo, luego de un análisis de los mismo, propone como conceptos operativos los siguientes:

Administración: Arte y ciencia de determinación de objetivos y políticas de la empresa.

Gestión: Arte y ciencia encaminada a llevar a término las políticas y objetivos de la empresa, como establecidos por la administración (Véase Programa de Gestión para el Desarrollo Agrario. Documento Información IICA, San José, 1973).

Este fue uno de los aportes del monólogo llamado Programa de Gestión. dentro del gran tema de la administración y el management dentro del IICA. Junto con ello, se perfeccionó un Esquema de Análisis Institucional, un método operativo para establecer el SPA y varios otros métodos operativos, que en su conjunto, también integran el acervo cultural del IICA para la cooperación técnica.

El programa de gestión operó adscrito primero a la Subdirección General de Planificación y posteriormente a la Oficina del IICA en Costa Rica.

A los dos años de haber concluído el Programa de Gestión, el IICA y la AID cooperan nuevamente en dos proyectos que cubrían separadamente lo que antes cubría el Programa de Gestión. 1) Siguiendo la moda del momento, el área de Project Management y dentro de ella la metodología del Marco Lógico, en una de las áreas de cooperación entre ambas entidades.

El IICA contrata nuevo personal para este programa, el que en cierta forma repite el ejercicio del personal del programa de gestión, pero arrivando a la conclusión que la causa de la no entrega de servicios eficientes a los agricultores y población rural es ahora el sistema de manejo de proyectos de la entidad respectiva.

El nombre del proyecto en inglés es "Project Management for Rural Development" pero el IICA lo traduce al español como "Manejo de Proyectos para el Desarrollo Rural".

El Programa de Manejo de Proyectos centró su atención temática en una modalidad particular de llevar adelante acciones de desarrollo de los proyectos. Intentó estudiar y hacer aportes a los aspectos gerenciales de la gestión de proyectos (que llamó manejo). Contribuyó al acervo tecnológico del IICA por medio del Resumen Operativo Gerencial y otras sistematizaciones que se encuentran en los 8 fascículos que produjera en su corta vida (1976-1979). Sin embargo, sus generalizaciones acerca de la administración no llegaron a la conformación de nuevos conceptos e ideas diferentes de las prevalecientes en la literatura tradicional, incluído el Programa de Gestión.

El proyecto de manejo de proyectos operó en el IICA asignado a la Subdirección General Adjunta de Operaciones.

La otra área del proyecto con el AID es el convenio para mejorar y reforzar la capacidad institucional de los países para la planificación sectorial y el análisis de política". Este proyecto conocido como PROPLAN, es asignado a la Subdirección General Adjunta de Planificación. Ambos proyectos, el de Manejo y PROPLAN no utilizan personal del antiguo Programa de Gestión. PROPLAN tiene un prolífero desempeño. A su terminación en 1979 ha publicado importante material metodológico y estudios de casos sobre la problemática de la planificación en el Continente.

En 1979 PROPLAN consigue una extensión adicional con AID lo que hará que el Proyecto alcance con su financiación actual hasta 1982.

A fines de 1979, la Fundación Kellogg y el IICA concluyen un largo proceso de negociación con un nuevo Proyecto en el área de management for rural development. A poco tiempo de ser iniciado este proyecto se integra al proyecto PROPLAN con el símbolo de PROPLAN-2. Aparentemente, el IICA no ha traducido aún el Proyecto de Management for Rural Development con la Kellogg al español cuando, aparentemente, el Proyecto conjunto Kellogg/AID ha pasado a llamarse proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural. Este proyecto conjunto es asignado a la nueva Dirección de Proyectos Multizonales, unidad operativa dependiente de la Subdirección General. Naturalmente en el Proyecto Kellogg-AID-IICA de management for rural development no hay funcionarios de los antiguos programas de gestión y manejo.

Información al día sobre los Proyectos Kellogg y PROPLAN será ofrecida más adelante en este Seminario por Lizardo de las Casas.

CONCLUSIONES

Se ha tratado de presentar el estado actual del arte en cuanto al concepto, definiciones y traducciones de los términos administración, management, manejo, gestión y dirección, nombres con que se ha traducido al inglés el término management.

Creemos haber aclarado que en la mayoría de los tratados, estos conceptos y especialmente los de administración y management son utilizados

indistintamente para señalar funciones y procesos específicos. En la mayor parte de la reunión realizada se identifica la función o el proceso de management como el "arte o la ciencia o el proceso de determinar los objetivos y políticas de una organización y llevar a términos los mismos a través de la programación, supervisión, manejo de recursos, evaluación y manejo de las relaciones de la organización con su medio".

A veces cuando la organización de que se trata en el Estado o sus organizaciones y procesos se habla de administración pública o management de los asuntos públicos. Si se trata de un sector puede hablarse de Administración o Management del sector agropecuario, de salud, educación u otro.

Si se trata de programas, proyectos o actividades podemos hablar de administración o management de programas, proyectos o actividades. Pero siempre estaremos refiriéndonos a las funciones y procesos de definir objetivos y políticas y llevarlos a cabo a través de la planificación, organización y otras respecto de esa organización.

Creemos que hemos demostrado también que actualmente es inconcebible pensar en la administración o management como en un vacío o en un compartimento. La administración o management forman parte de una organización la que para sobrevivir, cumplir sus objetivos y entregar los resultados esperados, interactúa con un medio al que pretende influir y del que recibe influencias. Si este medio aprecia el producto institucional, este aprecio se expresa en apoyo a la organización. Este medio en

cierta forma establece la demanda que el management de la organización debe procurar que ésta satisfaga, con el mínimo de costo para la organización, sus miembros y el medio. Ello obliga al management de la organización a establecer con claridad cúal es su medio, categorizarlos, decidir a qué segmento del medio orientará su producto y a diseñar estrategias de negociación y entrega de servicios o productos. Naturalmente, la decisión de la organización acerca del segmento del medio al que orientará su producto tendrá una profunda influencia en la suerte de la organización. Una mala organización del producto puede afectar seriamente la viabilidad de la organización.

Una vez la organización ha establecido su medio, ha ponderado la importancia de los diversos componentes del mismo, ha seleccionado su clientela y producto, debe empezar a organizarse para estructurar una oferta de servicios y productos. Para ello debe definir objetivos, políticas, estrategias, sistemas de dirección, programación, coordinación, manejo de recursos, organización, evaluación y sistemas de entrega del producto institucional.

La interacción del medio con el management da motivo a transacciones entre unas y otras que prácticamente establecen las reglas para unos y otros. El que el management negocie con sus clientes a distintos niveles de la organización y que este cliente sea individual o grupos de clientes, que sea grande o pequeño productor, familias de productores o pobladores rurales son también elementos de este componente de interacción.

Estos conceptos de management creemos que son los que el Instituto y el Comité de Management debiera considerar como marco conceptual básico de su actuación y a través del cual debiera enmarcar sus acciones al Comité de Gestión (Management) del IICA.

Febrero 1981.

PRESENTACION DE GUILLERMO GUERRA

La presentación de Guillermo Guerra se basó en dos documentos del expositor que se distribuyeron a los participantes. Los documentos fueron:

"Algunas Experiencias del IICA en el Desarrollo Rural a través del Fondo Simón Bolívar" IICA. Fondo Simón Bolívar. Mimeografiado. San José, Costa Rica. 1980. 40pp

"Experiencias del IICA en el Manejo de Proyectos" IICA. Fondo Simón Bolívar. Mimeografiado. 1980. 37pp

Del primero documento, Guerra expuso fundamentalmente parte conceptual del desarrollo rural que dicho documento contiene.

Del segundo documento Guerra expuso la parte de Manejo de Proyectos y Distinciones que dicho documento contiene.

DISCUSION QUE PROVOCO LA PRESENTACION DE LOS DOCUMENTOS DE GUILLERMO GUERRA

Las discusiones sobre los documentos de Guillermo Guerra se centraron fundamentalmente en el concepto de desarrollo rural implícito en ambos documentos y en aspectos relacionados con el manejo de los proyectos del Fondo y del IICA.

En cuanto al primer punto, a él se refirieron las intervenciones de Enrique Blair, Ignacio Ansorena, Norberto Ras y Arnaldo Veras. Al segundo punto estuvieron centradas las intervenciones de Mario Infante MacDonald y Londoño.

M. Infante: Manifiesta porque la etapa de absorción del proyecto del país está muy al final del ciclo del Proyecto. Expresa que en su opinión esta etapa debe adelantarse. Lo mismo sostiene Miguel Angel Araujo.

M. Infante: Me preocupa que en el ciclo del proyecto descrito no se da importancia a la identificación de la idea del proyecto. Esto no es perfil del proyecto y mucho menos formulación. De otra parte, también hay que dar mayor realce a lo que la puesta en marcha del proyecto y a la organización para la puesta en marcha del mismo.

En lo que a las restricciones del Proyecto que el documento señala, Infante cree que deben asimismo explicitarse las restricciones internas del propio IICA.

MACDONALD: Pregunta si el tipo de manejo de que se trata es de un proyecto del IICA o del Proyecto del país al que el proyecto del IICA apoya. Si se trata de proyectos del IICA, estamos hablando de todos los proyectos del IICA o solamente de aquellos del Fondo Simón Bolívar? Señala que el IICA tiene muchos más proyectos que los que el RSB represente.

Guerra: Responde que sus dementos se refieren más bien al manejo de los proyectos del FSB ya que a la mayor parte de los proyectos de cuotas del Instituto no se les podría aplicar este ciclo.

Tunarosa: Levante el problema de la complementaridad que debe hacer entre el Proyecto IICA y el Proyecto país y refuerza el argumento de MacDonald que hay que hacer un esfuerzo por separar ambos tipos de proyectos.

Londoño: Señala lo que es muy conveniente, que el proceso de absorción del proyecto por el país debe ser dado mayor importancia por el IICA. Enfatiza el peligro del actual proyecto FSB de Ecuador que terminará dentro de poco y aún el Gobierno de Ecuador no está preparado para hacerlo suyo. El vació que se pueda producir puede influir en que el proyecto prácticamente desaparezca al término del Proyecto IICA.

Guerra: Señala que dadas las condiciones del caso de Ecuador del FSB está dispuesto a ampliar el término de este proyecto por otros seis meses a objeto de facilitar este proceso de absorción.

Herrera: Señala que en realidad tanto los proyectos de cuotas como los del FSB y de financiados con recursos extra-cuotas son proyectos. Las diferencias entre ellos es que en algunos casos los proyectos mencionados son de distinto tipo. En la mayor parte de los proyectos financiados con recursos del FSB se trata de proyectos de pre-inversión; los proyectos extra cuotas son ocasionados por contratos o convenios. Los de cuotas apoyan programas del IICA y tienen un proceso de gestación y justificación diversos que los anteriores. Expresa que en su opinión, dadas las características diversas de los proyectos mencionados es difícil pretender tener un sistema único de proyecto con el IICA y que el gran sistema que se diseñe debe contemplar estas características.

Proyecto financiado con recursos extra-cuotas, es decir el círculo del proyecto que presenta Guillermo es una consecuencia del hecho de que los proyectos financiados con recursos externos tienen un período de maduración, de iniciación y negociación distinto a los proyectos del Instituto.

Tienen que tener un sistema de administración distinto, es decir, implícitamente las actividades financiados con cuotas del Instituto. Son distintos tipos de proyectos. Personalmente, no soy tan purista como Guillermo. Creo que tanto los proyectos del FSB como los de cuotas son todos proyectos, pero unos son proyectos de cooperación técnica, los del IICA y los otros en su mayor parte de las veces, proyectos de pre-inversión

proyectos para producir resultados dentro de ciertos plazos, proyectos que en muchas oportunidades instrumentan contratos. De la naturaleza de cada uno de los proyectos nacen las características que debe tener la administración de cada uno de estos proyectos; ahora el problema es que todavía en el IICA no nos hemos dado cuenta de que efectivamente la administración del Instituto tiene que diseñar mecanismos distintos para manejar una y otras situaciones. Entonces, ésto que estamos revisando ahora son síntomas de un problema mucho más grande, que es el hecho de que efectivamente, estamos trabajando con dos tipos de proyectos financiados por recursos de tipo distinto sobre el que tenemos distinto tipo de control.

Enrique Blair señala que la conceptualización del Desarrollo Rural presentada por Guerra coincide en gran parte con la suya propia. Señala que en cuanto al concepto de desarrollo rural debe puntualizar varios elementos:

1. Señala que efectivamente el desarrollo rural no es distinto del desarrollo en su conjunto
2. El desarrollo rural solamente significa que el mismo se refiere a la satisfacción de necesidades, aspiraciones y mejoramiento del nivel de vida de las personas ubicadas en dicha área.
3. En los últimos años, los gobiernos han realizado esfuerzos deliberados y concentrados por apoyar los esfuerzos de los más pobres rurales por elevar su nivel de vida. Es probable que en algunos casos, estos esfuerzos de los países se haya debido al convencimiento de los gobiernos que las unidades y los sectores secundarios

y terciarios no están aún en condiciones de absorber la población rural y fuente de trabajo desplazadas al campo, lo que produce problemas no deseados en las ciudades.

4. El desarrollo rural (el mejoramiento del nivel de vida de la población rural) debe ser autóctono y autosostenido. Lo anterior significa que debe proceder de las mismas personas y comunidades ya que nadie desarrolla a nadie. Son las mismas personas o países los que tienen que desarrollarse. Lo anterior no elimina la conveniencia de las ayudas externas sino solamente la coloca en su justa perspectiva.

5. Los esfuerzos prioritarios hacia el desarrollo deben estar orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres. Hay coincidencia en que la nutrición, educación, agua potable, vivienda, salud, son dichos sectores.

6. Hay coincidencia también en que el esfuerzo debe montarse sobre un eje económico importante que es la agricultura. Ello permitirá autosostenerse el proceso y evitará incurrir en el paternalismo.

7. Los recursos del sector rural no son suficientes para crear toda la infraestructura social, productiva, cultural e institucional que se requiere. Se necesita caminos que comuniquen con los mercados; instituciones que son apoyo en salud, educación, agua potable y otras.

La transferencia es prácticamente devolver al sector rural lo que la urbanización sacó de él.

8. Los esfuerzos de apoyo al sector rural deben ser intersectoriales ya que las necesidades de la población y sector rural rebasan el campo puramente agrícola. Las relaciones del sector productivo con los sectores secundario y terciario son evidentemente necesarios y son un excelente mecanismo para que quede dentro del sector rural, buena parte del valor agregado de las actividades de producción.

9. Un factor vital para lograr el desarrollo rural sea autosostenido es la participación creciente, en todas sus etapas del proceso de desarrollo rural de la población rural. Esta participación debe realizarse tanto en las etapas de planificación, establecimiento de prioridades y ejecución de las diversas acciones. Naturalmente, esta población debe también tener participación creciente en los beneficios de las acciones.

   Para lograr esta mayor participación es fundamental la organización de los productores y beneficiarios. Especialmente los pequeños productores y población rural más pobre debe contar con organizaciones fuertes que les permitan superar la debilidad innata de su aislamiento.

10. Otro elemento importante es el compromiso nacional de resolver los problemas del medio rural, la decisión política y apoyo del más alto nivel para resolver los problemas.

Hay que comprender que muchas veces la decisión política está limitada por la escasez de recursos y el peso e importancia política en las áreas urbanas. Lo anterior nos permite ver la paradoja de que habiéndose ocasionado los problemas en el medio rural, la mayor parte de las soluciones dependen de decisiones. y recursos dedicados en los sectores urbanos.

La decisión política debe traducirse en programas de apoyo al medio rural que asignen recursos suficientes para ello. Un gran interrogante es la proporción de los recursos nacionales que un gobierno está dispuesto a colocar en el sector rural.

11. Muchas veces los esfuerzos por lograr el desarrollo rural está limitado también por los recursos naturales disponibles en la región específica. Este problema es especialmente importante en los países y regiones en los que la densidad de población supera las posibilidades de los recursos naturales y territoriales.
12. Finalmente, pregunta el Ing. Blair, para que haya desarrollo rural es necesario que todos los elementos que hemos señalado, se den en un Programa para que éste pueda ser considerado como de desarrollo rural? Es posible que sólo algunos se den y otros falten? Cuáles son los que no pueden dejar de estar presentes?

Si creemos que todos los elementos señalados deben estar presentes, es muy difícil que podamos encontrar proyectos de este tipo en América Latina. Esta discusión es la fuente de discrepancia entre quienes estudian el desarrollo rural y aparentemente son pocos los consensos que se han producido.

Lo que sí pareciera recomendable es que nosotros en el IICA continuamos explorando estos problemas para encontrar si no respuestas definitivas, al menos luces que nos permitan ayudar a mejorar los países a entender y manejar su problemática.

Luego de la intervención del Ing. Blair tomó la palabra, el Ing. Arnaldo Veras, en relación a los temas en discusión, expresó más o menos lo siguientes:

VERAS: Bueno, yo quería empezar con un comentario general y felicitar a Enrique Blair por su interpretación de varios aspectos del desarrollo regional, digamos así, además del concepto que comparto plenamente. Yo creo que hay suficiente cantidad de conceptos para empezar a trabajar efectivamente en el desarrollo rural.

Otro aspecto que creo que tenemos que tener en cuenta, no es sólo el aspecto en sí del desarrollo rural, es algo que colocó Blair, que es muy justicioso, que se refiere a los relaciona - mientos que tiene el desarrollo rural con el resto de la economía, con las prioridades nacionales y sobre todo con las fuerzas políticas que predominan en un gobierno.

A propósito de ésto, ustedes verán un trabajo que voy a presentar con un poco más de detalle de como se afectan al sector agrícola las decisiones que se toman más bien en función de la economía como un todo y cuáles son los resultados, en relación al sector agrícila de esas decisiones. Ellas sean quizás la

explicación de la moldura institucional que tiene el sector agrícola, la que repetimos, está diseñada en función de esta estrategia de desarrollo.

Yo creo muy ferviente que ésto es algo que escapa a la percepción de cualquier modelo que se quiera armar teóricamente en relación a la racionalidad de las decisiones para funcionar dentro de la agricultura.

Lo anterior significa decir claramente que la moldura institucional del sector rural está en función de las estrategias y políticas globales de los gobiernos y es definitivamente afectada por ésta y muy tangencialmente la situación puede ser la inversa.

Yo estoy arriesgando errar, pero me atrevería a afirmar que con cualquier institución, habiendo decisión política y recursos, se hace desarrollo rural desde que se quiera coger el riesgo político de afrontar los verdaderos problemas del sector agrícola. Esto por un lado torna el asunto un poco complicado para la actuación del Instituto. A menudo nosotros no acostumbramos trabajar sobre las causas, nosotros estamos acostumbrados a trabajar sobre los problemas y creo que incluso, no tenemos condiciones de actuar sobre las causas porque el IICA es un instituto de cooperación, es un organismo que responde a las demandas de los países y las causas de los desequilibrios, de los desajustes, de los desniveles de las injusticias sociales, son de responsabilidad de la política nacional.

El IICA no tiene nada que ver en cuanto a este asunto, a no ser en determinado momento, dar su opinión en uno u otro aspecto.

Pero yo creo que existe la necesidad de que el IICA haga un esfuerzo para identificar una estrategia para que la ubicación de su trabajo esté relacionado siempre con aspectos que son fundamentales en relación al desarrollo. Creo que es mucha pretención para cualquier organismo internacional pensar que puede hacer cambiar toda la estructura en desarrollo, todo el perfil político, toda la estructura institucional de un país; conceptualmente puede hacerlo, pero en la práctica eso es muy difícil de hacer.

Quería aprovechar este comentario para introducir dos aspectos, uno el aspecto interinstitucional y el otro el aspecto de la programación del IICA. En el institucional, una vez más quiero insistir en que es muy poca la posibilidad que tiene cualquier organismo internacional para influir en la estructura de las organizaciones, pero influir de modo que la estructura va a influir sobre las causas. Es decir, nosotros podemos armar el modelo burocrático más lindo del mundo y presentar todo un país, pero si ciertas decisiones de nivel político no son tomadas para que se cambien los parámetros del desarrollo del país, para que efectivamente se asignen recursos masivos para el desarrollo de los sectores más deprimidos, no pasa nada con un lindo organismo organizado burocráticamente.

Cítoles un ejemplo muy concreto. Nadie duda de la sinceridad del Presidente de la República de Brasil de promover el desarrollo del país pero ahora se fue al Nordeste, se afronta con la sequía de esa región y confiesa

con toda la sinceridad "No tengo recursos para solucionar sus problemas" No tiene recursos, pero resulta que en relación a las variables que están decidiendo sobre la localización de los recursos hay prioridad para una usina que se llama Itaipú, que va a beneficiar fundamentalmente la zona más desarrollada. Estos son los parámetros del país. Ningún presidente cambia ésto porque quiere cambiarlo, porque hay fuerzas políticas y económicas que están condicionando para que Itaipú tenga prioridad y el Nordeste no tenga esa prioridad, entonces ningún organismo, ningún técnico internacional va a cambiar estos parámetros. Por eso, yo creo que hay que tener cuidado cuando se piensa que se puede armar un prototipo de un modelo institucional que va a mejorar el nivel del desarrollo rural y va a racionalizar el trabajo rural.

Yo creo que nosotros podemos contribuir con una institución que quiere mejorar sus aspectos operativos, de planificación y sus aspectos administrativos, pero sinceramente yo confieso que, por la experiencia que hemos tenido en trabajar a nivel de un país, de un organismo central de planificación nacional, el haber participado de dos modelos de cambio institucional que fue el Embrapa y el Embrater, yo creo que hasta ciertos aspectos podemos ir, pero que perdemos tiempo si estamos pensando armar el gran modelo interinstitucional para resolver problemas-causas del subdesarrollo del sector agrícola.

Quiero hacer otra referencia en relación al proceso de programación del IICA en el que lastimosamente tengo que discordar con Herrera. Yo creo que el problema no es crear la sitemática para cada tipo de recursos

que nosotros tenemos. Estoy preparado para proponer, sugerir que se pensara en la idea de aprovechar la experiencia del Fondo Simón Bolívar que es una experiencia sistemática de conducir un proceso del manejo de los proyectos y trasladar esta experiencia a los demás proyectos del IICA.

Claro que eso crea una serie de problemas porque no todos los proyectos del IICA tienen la dimensión que tienen los del Simón Bolívar, pero ésto es una cuestión para la que nosotros debemos tener imaginación y crear condiciones para que en un país podamos identificar cuáles son las áreas de concentración necesarias en las cuales nosotros podemos tener proyectos que sean significativos. No son significativos en relación al gran desarrollo, pero sí en relación a grandes aspectos estratégicos del desarrollo.

Viene aquí una experiencia que tuvimos en relación a la reestructuración de la programación con Irineu Cabral en Brasil, pensando en conjunto y en equipo como nosotros manejábamos efectivamente la interpretación del proceso del desarrollo nacional, el proceso del desarrollo rural y regional, tuvimos las condiciones de sugerir a Irineu de concentrar la acción de la Oficina del IICA en Brasil en dos, tres áreas, ahí el resto lo vamos a considerar como conjunturado, así de poroto con arroz para que se pueda hacer cosas representativas. Entonces ahí se concentró la acción de la Oficina, de seleccionar básicamente tres o cuatro áreas tales como la de agroenergía que es una cosa novedosa que vale la pena para el IICA entrar sobre todo en Brasil; la organización de productores; la irrigación

y un área en desarrollo regional para algún proyecto que surja con ese contenido o el resto son remanejar de las cosas. Ahora ésto crea problemás, porque normalmente la oficina tiene una estructura de personal que muchas veces no tiene que ver con estas prioridades, pero si el IICA no tiene la flexibilidad de cambiar, ésto está frito, si no tiene condiciones para que un director de oficina pueda tener un equipo que responda a las necesidades del país y mantiene personas que podrían estar mejor en otro lugar, entonces hay un problema serio ahí, entonces pasamos a justificar los técnicos y no justificar las actividades, eso sí es otro problema.

En relación a este asunto del manejo de los proyectos, pues mi sugerencia sería lastimosamente contraria a la de Herrera en el sentido de que debemos ver la posibilidad de utilizar en todo el IICA la experiencia del Simón Bolívar y ver qué proyectos representativos importantes pueden ser conducidos con la misma sistemática. Criticando la sistemática anterior de conducción de los proyectos, nosotros sabemos que hay muchas fallas en el asunto, hay proyectos que no deberían llamarse proyectos, ejm., la justificación de un viaje, de un seminario, de cosas que no tienen la relevancia en relación, una estrategia en desarrollo, de influir en ciertos aspectos estratégicos de desarrollo.

RAS: Yo quería dividir lo que quiero decirles en dos aspectos principales; por una parte informar a la reunión lo que ya les anticipé a los organizadores, a Ignacio y a Eugenio en el sentido de que yo también considero muy importante dedicar una sustancial atención a la consideración del problema

del desarrollo rural en su connotación más amplia. En ese sentido preparé el trabajito que pienso exponer cuando la reunión lo considere necesario.

Me sorprendió muy favorablemente tanto la presentación del mismo Enrique como la de Arnaldo en ver conceptos muy coincidentes como lo que yo voy a exponer posteriormente. En ese sentido temía talvez que la postura que yo tengo escrita en el documento podía resultar talvéz un poco chocante, un poco extemporánea, y me resulta particularmente grato ver que varios de los colegas tienen posturas totalmente coincidentes con las que yo pensaba proponer y que me da la impresión de que es banstante distinto a lo que en general se toma como la ideología operativa del Instituto; en ese sentido volverá sobre el tema cuando llegue el momento.

Con respecto específicamente a los temas que nos planteó Guillermo y que creo son muy importantes, yo quería vincular mis comentarios a la influencia que puede tener el aborde de proyectos en la estrategia general del desarrrollo rural que nos preocupa.

Yo tengo cierto excepticismo general con respecgo a la influencia definitiva que puede tener el aborde de proyectos en la forma de encarar el gran problema del desarrollo de los países. En este sentido, creo que ésto obedece en parte a la forma de atacar el desarrollo a nivel o con dimensión de proyectos es una forma de reconocer la gran dificultad del problema. La enorme dificultad de motivar el desarrollo rural en escala más grande. Por lo tanto al pensar nosotros en abordar el desarrollo a nivel de proyecto tenemos que tener el particular ciudado en que esos

proyectos de alguna manera signifiquen algo para el desarrollo, es decir que no se queden exclusivamente limitados a la exclusiva jurisdicción con que encaramos, al pequeño universo del proyecto, sino que tengan de alguna manera alguna connotación que nos agreguen algo más que pueda servir realmente para el gran problema que estamos atacando.

Si no, nos vamos a quedar eternamente, valga la metáfora, con países subdesarrollados llenos de proyectos de desarrollo.

Vamos a estar haciendo pequeñas acciones puntuales ya que nuestros proyectos por grandes que sean, son siempre puntuales y minoritarios en el efecto que tienen para un sector geográfico, para una clientela particular. Van a ser siempre muy pequeñitos dentro de alguna inmensa situación de desarrollo que va deteriorándose, lamentablemente como se viene deteriorando continuamente en los países más atrasados, en todos en general.

Este es el problema que realmente me preocupa y al que quería yo realmente dedicarle en este momento algunas consideraciones.

Insisto en que lo que me parece más importante en un programa de proyectos como es el Simón Bolívar, es el que se orienten esos proyectos de manera clara hacia definir aspectos mucho más allá de la vigencia autónoma del mismo proyecto. Eso va por lo siguiente: siguiendo con la misma idea, el proyecto queda generalmente institucionalizado dentro de los países, el proyecto nacional al que nuestra cooperación técnica va dirigida; queda institucionalizado dentro de la pequeña política agropecuaria, es decir que va ubicada con una institución nacional que realiza una

acción generalmente limitada. funcional, circunscrita, como decíamos, para una clientela específica, un área determinada. Generalmente los recursos disponibles están más o menos conmesurados con el ataque que se hace, con la magnitud del impacto que uno quiere hacer en el desarrollo limitado a ese sectorcito y el universo es por definición circunscrito, pequeño.

En estas condiciones generalmente lo que se obtiene es algo así como una experiencia piloto que teóricamente podría reproducirse si hubiera recursos y elementos para multiplicarla en una escala geométricamente mayor.

En la práctica, los recursos no existen jamás, pero además hay ciertos requisitos que se obtienen a nivel de proyecto con relativa facilidad, pero que es imposible obtenerlos a nivel mayor. Por ejemplo, la participación. No es demasiado difícil consultar, motivar, e insistir en la participación de un núcleo de algunos centenares o unos pocos millares de familias de pequeños productores agropecuarios y hasta es posible mediante un largo trabajo, como los que se desprenden por ejemplo de los DRI, de los PIDER de México mediante una elaboradísima acción de los verdaderos motores técnicos del proyecto se consigue talvez una cierta participación que ellos mismos reconocen que es muy limitada, pero que en la práctica puede hacerse un camino hacia una participación mayor.

Pero a nivel general, ésto es totalmente imposible y en ese caso entonces ya nos estamos cerrando el camino, para que la extensión dentro de la

estrategia del desarrollo de un proyecto pueda alcanzar una dimensión que realmente sea significativa a nivel del país o a nivel de una región mucho más grande.

Entonces ¿Qué es lo que importa realmente de los proyectos? Algo ya mencionó Arnaldo y me encuentro coincidiendo contigo Arnaldo en ese sentido. El proyecto debe dejar alguna contribución que realmente sea significativa o un buen éxito tecnológico que pueda ser incorporado a una masa mucho más grande de productores, o una innovación en estructuras empresariales o en sistemas de comercialización o aplicación industrial o apertura de nuevas coyunturas tecnológicas de cualquier tipo o algún tipo de conocimiento sobre cómo funciona algún mecanismo específico que tiene que ver con el desarrollo rural, para que ésto entonces nos ilustre, algo, nos aporte algo. Que sea significativo a nivel, en ese caso la inversión del proyecto está justificada.

Si la inversión del proyecto solamente conduce a elevar el nivel de consumo de una población de un proyecto, yo diría que es inversión bastante subóptima. No podríamos decir que está totalmente descaminada, en algunos casos puede justificarse hacerlo, en algunas poblaciones específicas, muy rezagadas o que por alguna razón especial haya que impulsarlas, pero yo diría que eso evidentemente no nos va a llevar a ninguna conclusión realmente importante como una contribución del organismo internacional al desarrollo rural de un país específico. Como un ejemplo concreto, yo diría por ejemplo, Guillermo en el caso del proyecto del Simón Bolívar en Argentina, en CORFO (1) nos preocupó fundamentalmente no que funcionara el

proyecto a nivel específicamente del área de Corfo, ustedes saben que es una área de menos de 100.000 Has., regadas con un núcleo de población relativamente disperso, porque la densidad de población rural en Argentina es baja. El efecto fundamental que nosotros buscamos es cómo solucionar el problema de las áreas de riego en la Argentina que tienen un problema de exceso de oferta con respecto a la demanda que es crónicamente insuficiente.

Es decir, que nosotros ciframos y nos parecería en una evaluación particularmente destacable y no se hizo en la última evaluación, no se le dió importancia al aporte que hace el proyecto para saber cómo manejar la producción de riego en los tres millones o más de Has., de riego qué tiene Argentina que están todas en el mismo problema de exceso de oferta.

Para el plan de grandes inversiones nacionales a que se refirió Arnaldo recién también es muy importante saber si se pueden canalizar los escasos millones de dólares disponibles para inversión hacia las áreas de secano o hacia las áreas de riego; Argentina tiene posibilidades de duplicar el área bajo riego, hay inmensas obras que prácticamente falta nada más que los tramos de complexión de la red de riego que no se abren porque directamente no hay a quien venderle, no hay quien absorba esa producción adicional. El ingreso adicional que podría generarse en esas áreas, si se solucionara ese problema, sería colosal, es decir será un aporte realmente magnífico no solamente para el ingreso general de la República Argentina y las posibilidades de desarrollo rural general, sino que inclusive para la alimentación del mundo, pero ese es fundamentalmente

el escollo por el que estamos tratan o de encontrar ciertas soluciones que puedan resultar contribuciones efectivas.

VADO: Luego de haber escuchado la calidad de las intervenciones anteriores, ha vuelto a una serie de documentos de trabajo que han llegado a mi oficina escrito por técnicos del Instituto. Estos documentos de gran calidad y contenido en muchas oportunidades han sido ignorados o no tomados en cuenta por la Dirección General. Esperamos que la nueva Sub-Dirección General Adjunta de Desarrollo Rural no caiga en estos errores y sí analice y estudie lo mucho bueno que produce el personal del IICA. Ya en la última reunión de Directores del Instituto, conseguimos que quedara en el acta de una reunión que la Dirección General tomara en cuenta lo que otros compañeros del IICA están escribiendo. P se a lo que pudiera imaginarse, mucho costó que esa modesta referencia quedara escrita, lo que podría demostrar el espíritu a que se ha referido.

Otra cosa que quiero enfatizar es sacar algunas conclusiones de unas premisas que algunos compañeros han situado y sobre todo Guerra lo ha puesto muy claro. Lo felicito por el coraje que tuvo en decir que estábamos haciendo cooperación técnica y la ambiguedad del proyecto IICA. El Instituto es un organismo de cooperación técnica que inclusive, en Derecho Público Internacional, sólo se sostiene en medida que respete a los países, porque es cooperación técnica y no en la medida que tengamos ideas propias.

Un Jurista podría hablar mucho y muy duro de las cosas que publica el IICA por el lenguaje que usa, no por el contenido o sea. Queremos suplantar muchas veces a los gobiernos, imponerles nuestra filosofía cuando el

fundamento del derecho público internacional es cooperar con los gobier - nos.

En ese tono de idea retomo algunas frases de Guerra que me parecen son de sentido común, pero quiero ponerlas todas juntas para después sacar una conclusión. El dice que existe un proyecto país de donde nace la cooperación técnica, que me luce muy correcto, dijo en otro momento que los proyectos nacen de los planes de desarrollo nacionales que es también verdadero; al final cuando puso los obstáculos, habló de la falta de decisión política, de nuevo interviene la voluntad del país y final - mente habló de la incapacidad que habíamos tenido en conjunto con planear bien un proceso de absorción del proyecto por parte del país, lo cual muestra de nuevo la importancia del país en el proyecto. De estas premisas uno puede deducir, quiero aclarar mi idea, para que no me tiren más chinitas en público, que es importante tomar en cuenta lo que el país quiere, el país tiene sus estrategias, tiene su contenido, tiene sus políticas técnicas y tiene también sus modelos. Entonces cuando yo me hago excéptico, o bajo al nivel de que no me interesan mucho los modelos, lo único que pretendo decir y aquí lo expongo y no voy a volver sobre el tema, es que los modelos, las estrategias, los contenidos del IICA, las políticas técnicas del IICA, deben mantenerse en un nivel de abstracción tal que permitan respetar lo que los gobiernos nos piden y cuando lleguemos a la conclusión de que hay que socayar lo que el gobierno dice, para esos casos concretos, se hagan acciones muy puntuales y muy respetuosas y sabiendo en el lío que nos metemos, que nos podemos meter, porque no nos

podemos casar con cualquier genocidio. Pero esos son casos bien puntuales, bien precisos, que no es la política, no es a grandes voces la política de la institución y para esos casos se elige una estrategia muy especial, no porque seamos un organismo internacional y de derecho público tenemos que casarnos con cualquier genocidio. Ahí está la prudencia de la institución en que hay que elaborar para ciertos casos, ciertas estrategias bien específicas.

La conclusión final que quiero sacar es que también para los esquemas de administración y de gestión tenemos que tener en cuenta cómo los países se están administrando y están gestionando sus proyectos. Me parece excepcional que hagamos una contribución al contenido técnico del Comité de Gestión; queremos hacerlo, pero mi intervención tiende a enfatizar que lo que se haga mantenga unos niveles tales que pueda trabajar en los veinte y tantos países y en aquellos países que son muy problemáticos por su situación política, se elaboren esquemas muy específicos con la prudencia del caso.

Cada vez me preocupo más por una irrespetuosidad que está mostrando el IICA frente a frente en los países y allí fue cuando salté ayer cuando se hablaba de modelos rígidos objetivos, que nos den los objetivos desde fuera que digan, yo creo y termino con ésto que en el IICA de los '80, si se logra el ideal de que en las Juntas Directivas se sienten los Ministros de Agricultura de nuestros países, la cosa será más diferente, porque se puede parar un ministro y decirnos: ¿Qué hablan de filosofía, la bola es nuestra y ustedes ahora hacen ésto como pasó hace unos 3 o 4 con la Junta

Administrativa o Consejo de Administración de la O.M.S.? La Organización Panamericana de la Salud, donde 3 ministros dijeron, no nos interesa ese plan en que ustedes se están metiendo, queremos que hagan ésto, ésto y ésto.

TORREALBA Hoy se ha tocado el tema de los proyectos del IICA y respecto de ello, deseo señalar algunos puntos. Una cosa es que la Institución tenga como estrategia el fortalecimiento institucional y otra cosa diferente es que en cada proyecto se intente demostrar de que la institución con la que el proyecto trabaje, va a estar significativamente mejor, como resultado de uno de nuestros proyectos. No sé si este es el momento, pero dudo que todos nuestros proyectos puedan realmente tener la pretención de hacer fortalecimiento institucional de veras. Por ejemplo si la base que tú has expuesto parte con la situación de un proyecto país, es probable que así sea, pero no es toda la institución pero hay proyectos que cubren el 0.1% en instituciones grandes. Sin embargo en nuestra metodología tenemos que estudiar la institución entera y nos hacemos el cuento de que vamos a moverla y de que con nuestro proyecto la institución va a andar mejor. La institución posiblemente va a andar igual; al fin del proyecto un poco mejor y eventualmente con esta proyección de largo plazo, puede andar significativamente mejor. No obstante ello, debido a la metodología de la elaboración del proyecto del IICA, uno tiene que hacer todo ésto. Hay veces, creo yo que no están dadas las condiciones para hacer fortalecimiento institucional o por lo menos la cantidad de variables no controlables son tan grandes que es ilusorio afectarlas todas.

Para qué entonces no hacemos tantos cuentos? Esto es una inquietud que quiero dejar, ya que me parece que es ilógico que en la metodología de formulación de Proyectos del IICA continuemos estando obligados a hacer un diagnóstico institucional de toda la entidad o el sistema mundo, lo que tocaremos será sólo una pequeña parte. Una segunda cosa que es muy puntual, pero creo es bien importante, una sugerencia: en todo me pareció muy excelente la presentación y todo, pero falta una palabra en casi todos los cuadros que es reprogramación. Tal vez un poco por la tradición de planeamiento en el IICA en la que el conseguir que el proyecto fuera aprobado era una batalla campal inmensa, entonces ya era bien traumático haber logrado que se aprobara el proyecto, por eso nadie quería volver a pasar por la misma cosa otra vez. Así parece que tenemos miedo a reprogramar y nos hacemos cuento a nosotros mismos y a las instituciones nacionales de que lo hacemos. Esto va a la dificultad que tu señalaste de poder evaluar, de poder hacer un seguimiento verdadero. Yo creo que habrá que pensar en cómo flexibilizar algunas cosas, asegurarnos que se pueda reprogramar. La esencia del éxito está en reprogramar. No hay que tener miedo a equivocarse. Claro, tampoco hay que hacer cualquier cosa, pero ésto de la reprogramación debe ser una cosa constante, un diálogo del IICA con la entidad nacional. Estimo que mucho del éxito del proyecto está en ésto de estar reprogramando permanentemente.

GUERRA: Eso ha sido un proceso bastante particular en el caso del Fondo, de manera que si lo hay. Creo que hace falta, tal vez, enfatizar más. Se agregaría a las sugerencias que hizo Infante sobre la necesidad de enfatizar

algunos aspectos relacionados precisamente con la identificación y la discusión de la idea del proyecto. En relación con el otro comentario, yo creo que tiene razón, no podemos tomar todas las variables y no podemos tampoco pretender hacer fortalecimiento institucional a todo tal como lo concibe Esman, pero creo que a la larga, si llegamos a tocar alguna variable o una o dos variables y quizás a ésto me resuelva, pero creo que es objeto de que discutamos más a fondo la implicación de esta pregunta.

Debido a la brevedad yo simplemente quería agradecer a todos los que han hecho comentarios y me siento supremamente satisfecho de ver que desperté digamos, el interés en la mayoría de la gente, en especial quiero darle las gracias al Ing. Blair que hizo una síntesis y enriqueció bastante las ideas que había expuesto en el documento y que más tarde Arnaldo Veras y Ras dijeron estar de acuerdo. Entonces en general yo creo que por el momento no agregaría más.

ANSORENA: Yo deseo entrar en algunos puntos sobre todo en los aspectos normativos, que son los que a mi me interesan en este caso para rebatir algunos conceptos y justamente en aspectos de relaciones que presenta Guillermo Guerra.

En el caso de la experiencia de Quimiag Penipe aparte de la conceptualización del desarrollo rural, no coincide con el manejo de proyectos. Entonces lo que presente Londoño es un problema de manejo de proyectos. Pero lo importante es ver si aquel proyecto de Quimiag Penipe respondía a alguna conceptualización de desarrollo rural.

Entonces esto no es de la relación de los tres elementos sino de las relaciones que tienen uno con otro. En la realidad yo eliminaría la parte de restricciones como un punto aparte, ya que éstas restricciones se presentan en todas las conexiones de los distintos elementos, no como un capítulo aparte de restricciones. Las restricciones las vamos a ver además de las ocho etapas del ciclo de proyectos, las vamos a ver también entre las relaciones de una con otra. Por ejemplo en el proyecto de Quimiag Penipe, yo no creía que podíamos tener desarrollo rural todavía, con este proyecto conviene pensar si dentro de la filosofía de los proyectos del Fondo Simón Bolívar, alguien puede pensar que con ellos vamos a hacer Desarrollo Rural, por ejemplo se habla que los proyectos del Fondo Simón Bolívar son proyectos para el desarrollo rural y creo yo esta es la primera vez que voy a decir una cosa que siempre a mí me asusta, ta, por la gran potencialidad intelectual que hay, que a veces lo dejan

a uno como que no se anima a decir algunas cosas dentro del IICA porque puede ser criticado como un gran ignorante, pero yo no creo en ningún proyecto de desarrollo.

Creo que el desarrollo rural es una concepción un poco filosófica para un nivel político de un país, pero no para un proyecto. Podemos pensar que nosotros podemos hacer desarrollo rural a nivel de un proyecto que muchas veces tiene dos o tres actividades nada más? Estamos pensando en el desarrollo rural que es un concepto muy amplio, o sea que tenemos nuestro propio antídoto de tener una concepción inmensa creyendo que con nuestra miniatura liliputense podemos alcanzar algunos aspectos. Creo que los aspectos macros que entran un poco dentro del aspecto ideológico son los que justamente no se han tomado en cuenta en los proyectos del Fondo Simón Bolívar. En los aspectos normativos y filosóficos podemos muy pronto llegar a coincidir en los objetivos; el gran problema del desarrollo no es en llegar a los medios a través de los cuales podemos alcanzar esos objetivos. Si bien todos estamos en que la participación es importante, nosotros sabemos que la estructura capitalista y concentradora de bienes, no permite la participación, pero no porque alguien del IICA no quiere hacer la participación, es porque al campesino no le está permitido.

Apenas se forma un sindicato, el mismo sistema se encarga de mandar a la cárcel a los sindicalistas.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL Y LA ACCION DEL IICA A TRAVES DE PROPLAN

P. Lizardo de las Casas

Considero conveniente plantear desde el inicio la relación de esta presentación con las que la han precedido. En este sentido debo indicar que en lugar de hacer una exposición de tipo teórico sobre los conceptos de administración, gestión, etc., voy a proceder a presentar algunas consideraciones sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural y la experiencia que sobre este tema se ha tenido en PROPLAN. En la exposición de estas consideraciones y experiencias, utilizaré un corte analítico diferente a los empleados por los compañeros que me han antecedido.

El fortalecimiento de los sistemas de planificación y decisión para la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, lo identificamos como un AREA DE CONCENTRACION DE LA ACCION DEL INSTITUTO. A partir de este enfoque por área de concentración, me ocuparé principalmente de la experiencia que está adquiriéndose en la División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN). Esta experiencia se viene sistematizando en base a dos proyectos multizonales que están continuamente revisando y nutriéndose de lo que ha recorrido el Instituto en este campo, desde la década pasada.

Como punto de partida, haré referencia a la preocupación central del Instituto que, para fines del tema de esta presentación, se plantea en términos de la transferencia de conocimiento con el propósito de fortalecer instituciones nacionales responsables por el desarrollo agrícola y

el bienestar de la población rural. Este proceso de transferencia conlleva un concepto clave en la tarea del Instituto, como es el de cooperación técnica participativa. No voy a extenderme en el tratamiento de este concepto, cuyo contenido es muy claro para todos los compañeros, ya que en el último mensaje del Director General a la Junta Directiva fueron dedicadas varias paginas a su definición. Sin embargo, haré referencia a lo que el concepto de cooperación técnica participativa implica para nuestro trabajo.

La transferencia de conocimientos de acuerdo al propósito planteado, es un concepto específico a situaciones concretas; implica "transferir-haciendo", y en nuestro caso, transferir haciendo significa participar directamente con los nacionales en las tareas que son de su preocupación. La concreción de la transferencia en estos términos, requiere contar con conocimientos adaptados o adaptables a situaciones específicas. En términos generales se puede afirmar que la dificultad para realizar esta tarea crece cuando nos movemos de las ciencias naturales hacia las ciencias sociales, o bien de las disciplinas básicas hacia la disciplinas aplicadas.

Enfrentar el reto que presenta esta estrategia de transferencia de conocimiento, creemos que es bastante difícil y que debe llevarnos a tenerlo presente en muchas de nuestras acciones. Para nosotros es el reto más grande de nuestro tiempo y cuyas dimensiones se remontan a la base misma de la generación del conocimiento y a la relación entre el conocimiento y la praxis.

El arma que disponemos como institución para poder afrontar este reto, es nuestra capacidad técnica institucional. Al respecto tenemos que reconocer que esa capacidad técnica se erosiona fácilmente, a una velocidad sorprendente, por lo que requiere mantenerse dentro de un contínuo proceso de desarrollo. Esta capacidad debe además adaptarse constantemente a las situaciones cambiantes que confrontamos en nuestra acción de apoyo a los países.

Por las características del Instituto, por su presencia en el continente, esa capacidad técnica creemos que debe desarrollarse en una forma colegiada, de tal manera que se manifieste en una "personalidad técnica" en áreas concretas. Esto lleva a plantear como una idea central, la necesidad de mantener una personalidad técnica del Instituto en un número definido de áreas.

Para tratar de aclarar la idea, debo indicar que cuando hablamos de personalidad técnica, estamos refiriéndonos al resultado de un trabajo en equipo, o sea el que de una forma organizada contribuyen a construir todos los especialistas de un área de concentración del Instituto. Por lo tanto no es algo que corresponde desarrollar en forma particular a los técnicos en cada una de las oficinas del Instituto en los países, ni tampoco les corresponde únicamente a los de la Sede Central, se trata de un trabajo de equipo por áreas de concentración.

Si el Instituto desea mantener su posición de liderazgo en algunas áreas, no debe dejar que su acción de apoyo a los países o su presencia

en foros internacionales se base en la inspiración aislada de sus técnicos. El Instituto cuenta con la infraestructura y los instrumentos necesarios para desarrollar subsistemas técnicos que canalicen este trabajo en equipo de sus especialidades en cada área de concentración de tal forma que permitan desarrollar y mantener una posición de liderazgo en cada una de esas áreas.

Lo anterior nos lleva a plantearnos que el concepto de cooperación técnica participativa, requiere visualizarse en el contexto de un ciclo que empieza con la generación y adaptación de conocimiento y continúa con la transferencia de ese conocimiento a situaciones concretas para luego, y en base a la experiencia que se adquiera en el trabajo con los nacionales, realimentar el ciclo de tal forma que dichas experiencias no se pierdan sino que sean recogidas e incorporadas al patrimonio institucional.

Para enfrentar el reto que se nos presenta en cada área de concentración debemos reconocer la necesidad de considerar como insumos básicos dos "niveles de actuación". El primero de estos niveles lo podemos identificar como el nivel abstracto, el cual tiene que ver con la actualización de nuestros conocimientos respecto al desarrollo reciente de las disciplinas que nos dan sustento técnico; ésto indudablemente que trasciende las fronteras de los países miembros del Instituto. El otro nivel, que lo identificamos como el nivel concreto, se refiere a la necesidad de mantenernos actualizados en cuanto a la problemática de cada país, de las regiones y del continente en el cual actuamos. Para cumplir

con la tarea requerida en cada área de concentración es importante reconocer la necesidad de adaptar el conocimiento generado por las disciplinas que nos sirven de apoyo a la realidad de los países en los que actuamos.

El nivel identificado como NIVEL CONCRETO DE ACTUACION nos plantea la necesidad de disponer de un marco de referencia, construído en base a lo que está ocurriendo en los países en el campo agropecuario y rural, dentro del contexto del desarrollo nacional; asimismo, y dentro de ese marco, requerimos conocer lo que está ocurriendo en los países con relación al área de concentración que nos compete.

Por otro lado, debido a la presencia del Instituto en el continente, por sus relaciones con otras instituciones dentro del Sistema Interamericano y su relación con otros elementos dentro del Sistema de Naciones Unidas, tenemos que estar claros sobre lo que está ocurriendo en América Latina y el Caribe, no sólo en relación a nuestra área de concentración sino a la inserción de ella dentro de la problemática agropecuaria y rural.

Indudablemente que hablar de América Latina y el Caribe nos impone ciertas restricciones, ya que no se pueden generalizar muchos aspectos. Esto nos obliga a utilizar cierto nivel de abstracción, que creo debería ser complementado con una tipificación de países. Esta idea no es nueva, pues al respecto existen planteamientos hechos por algunos compañeros que se han presentado en las reuniones que hemos tenido en diferentes

oportunidades para discutir nuestros trabajos. Esas sugerencias suponen diferentes modalidades de actuación que debemos estudiar con detenimiento, pero al respecto pensamos que es algo que todavía se encuentra a nivel de preocupación y que no es un trabajo que deba hacerse en forma aislada por diferentes grupos.

Pienso que así como no debemos llegar a sustentar posiciones institucionales diferentes dentro de cada área de concentración, que podrían estar basadas en la actuación aislada de cada técnico en su país sede o en algunos casos en grupos de países en los que se actúa, se requiere de una posición unificada sobre la problemática agropecuaria y rural que nos sirva de marco global para la inserción de nuestro trabajo desde cada área de concentración.

El segundo nivel identificado como NIVEL ABSTRACTO DE ACTUACION nos plantea la necesidad de estar enterados de lo que está ocurriendo con las disciplinas básicas y aplicadas, ya que ellas son fuente esencial de energía para nuestra tarea como funcionarios de un organismo internacional preocupados principalmente por cooperar con los países.

En este campo, si bien es cierto que debemos estar muy alertas y muy enterados de los avances en cada una de las disciplinas, también es cierto que debemos estar muy concientes de que los conceptos, normas, metodologías, etc., son influenciadas en su desarrollo por la realidad social (económica, ideológica y política) de las comunidades donde se generaron. Para ello es necesario penetrar al origen de estas disciplinas,

debemos entender el contexto en el que se generan sus paradigmas, para no aceptarlos tal como se nos presentan, sino para entenderlos, para interpretarlos, adaptarlos y complementarlos, a la luz de ese otro nivel en que nos estamos moviendo, aquel que identificamos como nivel de lo concreto, o sea a la luz de lo que está pasando en los países, de lo que está ocurriendo en América Latina y el Caribe.

Con lo anteriormente expuesto, esperamos haber sustentado el por qué en PROPLAN y dentro de nuestra área de concentración, nos preocupamos por caracterizar ambos insumos básicos, o sea: i) revisar y conocer ampliamente sobre lo que está pasando en los países en relación a la conducción de los procesos de planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, esto es, sobre lo que está pasando en América Latina y el Caribe en este campo, dentro del marco de los estilos propios de desarrollo de los países miembros del Instituto; y ii) conocer cómo se han desarrollado las principales disciplinas globalizantes e integradoras referentes a dichos procesos, como son la planificación y la administración para el desarrollo. Sin embargo, nuestra preocupación por estos dos aspectos no constituye un fin en sí mismo, sino que está fundamentalmente guiada por la necesidad de entender por qué y cómo se han relacionado ambos aspectos para su aplicación en apoyo a los países, ya que es justo el apoyo a los países lo que objetiva todas las actividades del Instituto.

Con este marco pasemos a hacer una revisión, aunque muy rápida y a un nivel muy agregado, de cómo ha evolucionado la PROBLEMATICA DE LA CONDUCCION DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Dentro del contexto histórico mundial, nos encontramos que para fines o mediados de la década de los cincuenta y comienzos de la década de los sesenta, las tendencias que se iniciaron a poco de entrar el Siglo XX, y que fueron caracterizadas por la transformación de la ética capitalista pura, la cual había adquirido su cumbre con la revolución industrial, se traducen en América Latina y el Caribe en la institucionalización abierta de la transformación del papel del Estado, de un Estado policiaco a uno preocupado por el desarrollo socio-económico y decidido a ser el conductor del proceso de desarrollo.

Es dentro de este marco que esas disciplinas básicas para nuestro trabajo se comienzan a utilizar para desarrollar planteamientos como aquellos de las reformas de la administración pública. Estas reformas administrativas se plantean como objetivo principal el lograr concebir y desarrollar un aparato público, flexible, eficiente, capaz de responder a las necesidades de desarrollo. Este enfoque reformista se basa principalmente en una doctrina que enfatiza la separación entre lo que es la definición de política y la ejecución de la misma. En lo referente a la instrumentación usan como herramientas por una parte, lo que se ha dado en llamar la teoría tradicional del "management", la cual utiliza elementos del "scientific-management" de Taylor y del "administrative-

management" de Fayol y por otra parte, el modelo de la burocracia de Weber, llegando inclusive a incorporar elementos de la teoría neoclásica microeconómica de la empresa.

Con estas bases se llega a plantear todo un enfoque de administración bastante instrumental para la estrategia diseñada y a trasmitir una tecnología que fue concebida en su origen para mejorar los sistemas administrativos ya establecidos y no necesariamente adecuada para el desarrollo de sistemas capaces de dar respuestas a la problemática social-económica y política de cada país.

En línea con esa doctrina que separa, la definición de la política por un lado y la ejecución de la política por otro, y a raíz de la Carta de Punta del Este, los países de la región adquirieron el compromiso de establecer o fortalecer oficinas nacionales y oficinas sectoriales de planificación, es así que podemos decir se produce la <u>institucionalización de la planificación</u> en el continente. Estas oficinas de planificación pensadas como elementos técnicos para la definición de la política, se orientan primero a la elaboración de diagnósticos y luego a la generación de "documentos-plan", principalmente como fundamentos de proyectos que se estaban planeando para financiamiento a través de organismos internacionales.

El modelo de estructura organizacional en el que se basa la actuación de las oficinas de planificación asume un enfoque vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, que en realidad no llega a impactar más

allá de los niveles sectorial-nacional; este modelo se caracteriza por una dirección central unitaria, cuyas decisiones se supone deben ser ejecutadas por una burocracia mecanicista.

El modelo al que hicimos referencia anteriormente y que identifica a los planificadores con la definición de la política y a los administradores con su ejecución, llevó a definir la identidad de la planificación con la preparación de planes. En este sentido, esta situación es una respuesta del modelo planteado, que a su vez es el resultado del desarrollo de las tendencias más generalizadas en las ciencias sociales.

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

Los planificadores de la década de los sesenta estaban vinculados a la corriente estructuralista o desarrollista del pensamiento económico latinoamericano. Es así que concebían su papel como el de agentes de cambio social, sin preocuparse por la ideología de los grupos que controlaban el proceso de toma de decisiones y de esta forma restándole importancia a la viabilidad política de su acción y por ende a la modalidad de planificación que se propugnaba.

La situación planteada llevó a que durante la década de los años setenta se hiciera un cuestionario de lo realizado, el cual se hace separadamente desde los dos campos, el de la planificación y el de la administración. Como resultado del mismo se concluye que los esfuerzos se deben orientar a la búsqueda de "salidas pragmáticas-operativas".

En el campo de la planificación se pone énfasis en la preparación de proyectos, se piensa que los planes no se ejecutan porque no hay proyectos bien elaborados. Debido a que pronto se descubre que la situación no varía mucho, los esfuerzos se orientan al desarrollo de planes de corto plazo, programas anuales; luego se enfatizan los esfuerzos por integrar planes de corto plazo con presupuestos y así se llega a los planes operativos. Al mismo tiempo, las demandas que confrontan los encargados de tomar decisiones, presionan a los planificadores para que los asesoren en el análisis de problemas coyunturales. Sin embargo estos desarrollos no se dan en forma armónica y las demandas no son articuladas en base a nuevos marcos de actuación.

Es así que encontramos a los planificadores de los setenta con preocupaciones diferentes a las de los planificadores de los sesenta, pero sin haber resuelto los mismos problemas básicos de viabilidad política por un lado y sin realizar esfuerzos por "planificar la planificación" y verla en un contexto más amplio, en su relación con la ejecución; además se continúa tratando insistentemente de transferir tecnología no apropiada a las condiciones políticas y económico-sociales de los países.

Por otro lado, en el campo de la administración, los esfuerzos por profundizar la reforma de la administración pública continuaron. En forma paralela surgen en la década de los años setenta presiones por concentrarse en el manejo de proyectos, en el desarrollo de estructuras en la administración pública para el manejo de programas de desarrollo rural.

Ante las limitaciones manifiestas del enfoque basado en esfuerzos para enfrentar la problemática de la capacidad de ejecución de la administración pública a través de la simple transferencia de conceptos y herramientas generadas por las disciplinas de la administración pública y de negocios, surgen otras corrientes de pensamiento que plantean enfoques alternativos. Uno de estos enfoques está siendo desarrollado por un grupo de cuatro institutos: Asian Institute of Management - Manila, Indian Institute of Management - Ahmedabad, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) - Managua y el Instituto de Estudios Superiores de Administración ((IESA) - Caracas. Estas entidades han creado el grupo de trabajo sobre problemas de manejo de programas sociales para poblaciones marginadas.

El IICA no ha sido ajeno a los problemas señalados para la década de los años setenta. En el campo de la planificación, además de haberlo confrontado con enfoques individuales a través de proyectos en los países, desarrolló dos esfuerzos de carácter hemisférico, primero los cursos de Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas (ciclos PEPA) y luego el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas

(PROPLAN/AP). En el campo de la administración también se tuvieron dos esfuerzos hemisféricos, el Programa de Gestión y luego el Programa de Manejo de Proyectos. Todos estos esfuerzos han estado enmarcados en la problemática que se dio en América Latina y el Caribe y nos han dejado una experiencia valiosa que nos toca capitalizar en nuestro trabajo para esta nueva década que hemos iniciado.

A manera de resumen de la problemática de la conducción de los procesos de planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural en América Latina y el Caribe y a riesgo de quedarnos a un nivel de abstracción bastante alto, conviene resaltar tres aspectos centrales. En un primer nivel de abstracción, identificamos a los planificadores y administradores como dos grupos técnicos que se han formado y operan en forma aislada, muchas veces sin comprender la complementaridad de la labor de ambos, ni la urgente necesidad de integración de sus marcos de actuación. Por otro lado, los estudiosos que no han tenido la oportunidad de desempeñarse en ambos campos, generalmente elaboran esquemas que contribuyen a desarticular la planificación de la ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

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

En un tercer nivel de abstracción se ubica la falta de correspondencia de los productos de planificadores y administradores con la evolución de los procesos políticos y económico-sociales de sus respectivos países. Causas principales de esta situación son por una parte la deficiente y muchas veces inexistente participación de la población rural y por otra, la falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales subyacentes a la planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario rural, para adaptarse a situaciones cambiantes. En este sentido es más notable la falta de coherencia económico-social, la cual es determinante en última instancia de la inviabilidad de los planteamientos de planificadores y administradores para mejorar las condiciones de vida de los marginados rurales.

Para enfrentar la problemática planteada, se requiere de un ENFOQUE INTEGRAL PARA LA ARTICULACION DE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Este enfoque debe reconocer las diferentes situaciones económico-sociales prevalecientes, así como las evoluciones de los procesos ideológico-políticos que integrada a los anteriores se dan en los diferentes países.

A nuestra manera de ver, este enfoque debería recoger las deficiencias anotadas anteriormente en términos de i) una integración entre los procesos de planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural como un proceso único, contínuo y flexible, que vía el fortalecimiento de los mecanismos de dirección, logre incidir en esa

integración y en la eficacia y eficiencia del sector público; ii) un re - dimensionamiento del papel de los niveles regional y local y su integración con el nivel nacional de los sistemas de dirección (sistema planificación y sistema de decisiones) en su tarea de conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural; y iii) una relación estrecha entre planificadores y decisores con la población rural, de tal manera que se incorpore la participación activa de ella en la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural, y por lo tanto se organice el proceso de planificación-ejecución de tal forma que sea adaptable a la evolución de la realidad económico-social y política de cada país.

La caracterización de la problemática presentada y sobre todo el desarrollo del enfoque planteado como respuesta a esa problemática, nace de una forma de trabajo en equipo en la que la participación conjunta de técnicos de la Sede Central y de las oficinas en los países se está dando sustentada en la modalidad de PROYECTOS MULTIZONALES. Esta modalidad de trabajo que recoge la experiencia de muchos años en proyectos hemisféricos, se empieza a institucionalizar en el IICA en 1980 con la crea - ción de la Dirección de Proyectos Multizonales.

No voy a entrar a desarrollar los aspectos conceptuales de estos proyectos porque el tema ha sido motivo de más de una presentación a cargo del Director de Proyectos Multizonales. Sólo permítanme resumir la idea básica que sustenta el enfoque de los proyectos multizonales.

Estos proyectos se caracterizan porque permiten dedicar una parte de sus recursos a las actividades de diseño de tecnología apropiada (componente hemisférico), la cual es probada, adaptada y mejorada a través de actividades a nivel de país (componentes-país), las cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología. La interacción entre estos dos componentes genera un proceso de realimentación que constituye un elemento fundamental en la operación de los pro - yectos multizonales ya que integra dichos componentes garantizando así que los productos a obtenerse sean apropiados para el logro de los objetivos.

Es importante remarcar que el término "componente" se refiere a la naturaleza de las actividades que se realizan en los proyectos y no está específicamente asociado a la localización de los grupos técnicos que trabajan en él. Por tanto se dan actividades relativas al componente hemisférico con la participación de los técnicos con sede en cualquiera de los países y correspondientemente, actividades relativas al componente país son ejecutadas con la participación del grupo técnico del nivel central. De esta forma se puede lograr un verdadero trabajo en equipo, que por las características de los proyectos multizonales, integra teoría y praxis.

Es en esta forma que los proyectos multizonales, tal como lo expresó José Alberto Torres en la XXIV Reunión del Consejo Asesor de Directores, se conciben como instrumentos para "...fortalecer la personalidad

técnica del Instituto en áreas consideradas prioritarias y en las cuales el IICA debe asegurarse una posición de liderazgo en el continente...".

En términos específicos de nuestra DIVISION DE CAPACITACION Y MANEJO DE PROYECTOS (PROPLAN), los proyectos multizonales que tenemos a nuestro cargo, son: i) el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas, que identificamos como el PROPLAN/AP; y ii) el Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, que lo identificamos como el PROPLAN/A. Ambos proyectos se ejecutan dentro de la modalidad de los proyectos multizonales, por lo tanto, las actividades de los proyectos de PROPLAN se desarrollan con base en dos componentes: un componente hemisférico y un componente país.

El componente hemisférico de los proyectos PROPLAN está principalmente orientado hacia el desarrollo de marcos conceptuales y metodologías básicas referidas a los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Las actividades que constituyen los componentes-país comprenden la adaptación y aplicación de esos instrumentos técnicos y la generación de la información que permita mejorarlos.

Para llevar a cabo las actividades de ambos proyectos, los técnicos adscritos a ellos ya sea que estén ubicados en la Sede Central del Instituto o en sus oficinas en los países miembros, desarrollan conjuntamente tres tipos de actividades: i) apoyo técnico directo, que "transfiere-haciendo" conocimiento, es la que enmarca y condiciona a los otros dos

tipos de actividades: ii) capacitación, sirve de puente entre la generación de conocimiento y la "transferencia-haciendo" de dicho conocimiento; y iii) estudios, generador de conocimientos adaptado o adaptable a situaciones concretas, es el que alimenta con dicho conocimiento a los dos tipos de actividades anteriores y el que a su vez se realimenta con los resultados de aquéllos.

La organización de estas actividades, parte de considerar que además de las acciones de cooperación técnica y capacitación que se realizan a nivel de países, se lleven a cabo tareas de estudio a nivel hemisférico que permitan el desarrollo de elementos conceptuales y metodológicos. Estos elementos deben ser de tal naturaleza que sirvan de orientación básica para las acciones en los países y faciliten la adaptación y sistematización de experiencias, las que a su vez se deben difundir al resto de los países miembros del IICA a través de nuevas acciones de capacitación y cooperación técnica.

Permítanme ahora en una forma muy breve referirme a lo que estamos haciendo en PROPLAN, en cada uno de los tres tipos de actividades en base a las cuales se estructuran nuestros proyectos. En lo referente a la actividad de <u>estudios</u> tenemos identificadas tres áreas de acción básicas. Una de ellas se refiere a la situación y perspectivas de la planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Esta área tiene que ver con la interpretación de la problemática de la conducción del proceso de planificación-ejecución, con el desarrollo del marco conceptual para captar esa problemática, analizarla y definir las otras

áreas de acción de PROPLAN. Una segunda área es la referente al estudio del proceso de análisis de políticas, definido como el que le da sustento a la tarea de asesoramiento permanente a la toma de decisión. La tercera, es la referente al análisis y diseño de los sistemas de dirección (que integran a los sistemas de planificación y de decisiones), encargados de conducir el proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

Estas tres áreas básicas se complementan con áreas específicas según los proyectos. En el caso de PROPLAN/AP distinguimos las de: i) planificación prospectiva; ii) planificación operativa; iii) identificación y preparación de proyectos; y iv) evaluación de programas y proyectos. En el caso de PROPLAN/A estamos desarrollando metodologías para cumplir con las funciones de dirección a nivel microregional y regional, entre ellas podemos mencionar las relacionadas con: i) elaboración de diagnóstico; ii) preparación de marcos orientadores del desarrollo; iii) elaboración de programas de desarrollo; iv) elaboración de programas operativos; v) diseño de mecanismos de organización y coordinación interinstitucional; y vi) diseño de sistemas de información y seguimiento.

Para cada una de las áreas específicas se están generando documentos que contienen aspectos conceptuales, aspectos metodológicos e ilustraciones a través de estudios de caso de cómo se aplican las metodologías desarrolladas en situaciones concretas en diferentes países.

La actividad de capacitación a nivel de componentes-país se organiza como acción introductoria al apoyo concreto de un área determinada. Esta actividad se inicia con la presentación de la metodología respectiva y la experiencia de ajustes a la metodología para poder aplicarla en el país y se intenta su aplicación en una situación simulada. Al nivel de componente hemisférico, la actividad de capacitación pretende lograr una primera aproximación a futuras acciones de apoyo en los países.

En lo que al apoyo técnico directo se refiere, también actuamos a través de dos tipos de modalidades: i) una de ellas la identificamos como un enfoque integral para el desarrollo de un sistema de dirección encargado de la conducción de un proceso contínuo e integrado de planificación-ejecución de la política agropecuaria y rural, que como estrategia se concentra en un inicio en fortalecer el nivel local, proyectándose luego a los niveles regional y nacional en función de las demandas y restricciones que se encuentran en el trabajo a nivel local; y ii) la segunda modalidad que se orienta a un apoyo más parcial, y si se quiere puntual en un área temática específica, las acciones se originan en una determinada solicitud de apoyo a algún proyecto nacional o a alguna actividad coyuntural orientada a la definición de un proyecto nacional.

Para terminar debemos reconocer que si bien es cierto que hemos estudiado la experiencia del Instituto en lo relacionado a nuestra área de concentración y que hemos capitalizado en alguna medida la experiencia ganada con los proyectos hemisféricos de la década de los años setenta,

así como de los esfuerzos por coordinar los proyectos nacionales de las líneas V y VII, todavía tenemos mucho que aprender de los proyectos regionales y nacionales y estamos haciendo esfuerzos en ese sentido.

Por otra parte debemos reconocer que son muchos los problemas que hemos confrontado, principalmente debido a que las "reglas del juego" no están del todo definidas. En este sentido, la "puesta en marcha" de cada proyecto multizonal es quizás la etapa más difícil en términos de los nuevos tipos de relaciones que hay que definir; siempre el comienzo de una nueva modalidad de trabajo es difícil por los cambios de actitud que ella demanda.

Consideramos que hemos recorrido un largo camino en el que hemos ganado una experiencia muy valiosa. Es con base en esta experiencia que podemos decir, como lo hacíamos al comienzo de esta presentación, que el Instituto cuenta con la infraestructura y los instrumentos necesarios para desarrollar subsistemas técnicos por áreas de concentración; estos subsistemas técnicos deben permitir que sus especialistas realicen un trabajo en equipo, de tal forma de tener definida en forma colegiada y en constante desarrollo la personalidad técnica del Instituto en cada una de esas áreas. Es esto lo que le permitirá al Instituto desarrollar y mantener una posición de liderazgo en el Continente en cada una de las áreas consideradas estratégicas.

PRESENTACION DE AUGUSTO DONOSO Y DIEGO LONDOÑO

La presentación del caso de Ecuador estuvo basado en los cuadros siguientes que nos fueran entregados por Diego Londoño.

Desafortunadamente no se hizo la grabación del caso de Ecuador, razón por la cual no hemos podido transcribirla.

Se acompañan los cuadros pertinentes y la discusión que se produjo, la que sí se grabó.

ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN EL ECUADOR

I. INFORMACION GENERAL

II. ORGANIZACION INSTITUCIONAL

III. LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

I. INFORMACION GENERAL

1. Indicadores socio-económicos

2. Reestructuración del MAG-1977

3. Comisión para el Sector Agropecuario Mayo Agosto 1979

4. Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984

5. Programa de Desarrollo Rural Integral

1. INDICADORES SOCIOECONOMICOS

INDICADORES	PAIS	SECTOR AGROPECUARIO
I. POBLACION		
-Total (junio 1979)	8.1 millones	59
-Crecimiento anual (1970-78)	3.4 %	2.8%
Económicamente activa	2.6 millones	50.6%
-Subempleo	-	865.000
-Ingresos/habitante (1974)	416 US$	221 US$
-Indice Ginni	0.6	-
-Analfabetismo	8.7 %	35.2 %
-Déficit proteínas	-	43.0 %
II. PRODUCTO INTERNO BRUTO (1979)	229.280 millones	18.6 %
-Crecimiento anual (1973-78)	10.5 % (18.7-3.4)	3.9 %
III. COMERCIO EXTERIOR (1978)		
-Exportaciones	100.0	56.0 %
-Importaciones	100.0	20.0 %
IV. TENENCIA DE LA TIERRA		
-Explotaciones > 50 hectáreas	-	0.3 %
Superficie que ocupan	-	26.6 %
-Explotaciones < 50 hectáreas	-	66.8 %
Superficie que ocupan	-	6.7 %
V. SERVICIOS		
Médicos/10.000 habitantes		1
Luz eléctrica		86.6 %
Servicios Sanitarios		86.8 %
Gastos público/habitantes	3	1

2. LA REESTRUCTURACION DEL MAG EN 1977

ORGANISMOS PARTICIPANTES: MAG - IICA

DIAGNOSTICO

- Falta de definición de Objetivos Operacionales
- Ausencia de Mecanismos de Cooperación y Coordinación entre Organimos del Sector Agropecuario
- Programación de tipo vertical
- Inadecuada Metodología de trabajo

FILOSOFIA DE LA REESTRUCTURACION:

- Ruralización de los servicios
- Descentralización Administrativa
- Definición de beneficiarios

APLICACION DE LA REESTRUCTURACION:

- Descentralización Parcial
- A nivel de campo no se diseñaron oportunamente metodologías y procedimiemtos de trabajo apropiados para la nueva estructura.

3. COMISION PARA EL SECTOR AGROPECUARIO MAYO-AGOSTO 1979

INTEGRANTES: 60 Profesionales Ecuatorianos

ASESORIA: IICA - FAO - BIRF

Documentos Generales:

- Bases Preliminares para el Diagnóstico del Sector Agropecuario del Ecuador
- Resumen del Diagnóstico Preliminar Sector Agropecuario del Ecuador
- Estrategia Global Agropecuaria
- Elementos para una estrategia de Desarrollo Agropecuario

Documentos de Apoyo

- Generación y transferencia de Tecnología Agropecuaria en el Ecuador
- Aspectos Institucionales del Sector Agropecuario del Ecuador
- Proposición de Modificación de la Estructura de Organización y Funcionamiento del Sector Público Agropecuario

4. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1980-1984

- FORMULACION: CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO
  - CONADE -

- OBJETIVOS:
  - AFIANZAR SISTEMA DEMOCRATICO
  - ALCANZAR DESARROLLO ECONOMICO
  - ASEGURAR JUSTICIA SOCIAL

- CARACTER: OBLIGATORIO SECTOR PUBLICO

  INDICATIVO SECTOR PRIVADO

- POLITICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL:

  Se contemplan ocho programas

  Desarrollo Rural Integral

  Reforma Agraria

  Colonización

  Fomento Agrícola

  Fomento Pecuario

  Desarrollo Forestal

  Comercialización y Mercadeo Agropecuario

  Recursos Hidráulicos, Riego y Drenaje

Se seleccionaron 41 Proyectos prioritarios que representan una inversión de 127.285 millones de sucres distribuidos así:

	POR CIENTO
MEJORAMIENTO SOCIAL	32.9
ENERGIA	30.9
DESARROLLO RURAL	15.8
INFRAESTRUCTURA	14.1
MANUFACTURA	6.3

LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL SON:

1.	Red de silos y bodegas	2.7
2.	Forestación	8.8
3.	Parques Nacionales	1.4
4.	Pesca Costera	2.2
5.	Jubones	2.8
6.	Tahmin	2.5
7.	Carrizal-Chone	5.6
8.	Daule-Peripa	12.0
9.	Electrificación Rural	9.0
10.	Telecomunicaciones Rurales	2.1
11.	Caminos Vecinales	21.7
12.	Desarrollo Rural Integral	15.3
13.	Salud Rural	6.5
14.	Educación Rural	7.4

Un dollar = 27 sucres

5. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

- Población Objetivo: Pequeños productores
  Campesinos marginados
  Asalariados rurales
  Organizaciones campesinas

- Objetivos:
  - Mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social de la población
  - Promover una activa, organizada, masiva y responsable participación de la población rural en la vida social, política y económica del País.
  - Utilización racional de los recursos productivos de acuerdo a su potencialidad y en función de las necesidades sociales de la población.

- Ejecución
  - A través de proyectos específicos en áreas geográficas definidas
  - El Estado actuará en forma coordinada con la participación obligada y prioritaria de todos los organismos que tengan vinculación con el el sector rural

- Todas las acciones se desarrollarán como apoyo a través de organizaciones campesinas

- Metas:

- Incluye 17 Proyectos para el quinquenio 1980 - 1984
- Cubren 1.2 millones de hectáreas
- Beneficiarán a 465 mil personas
- Producirán impactos políticos y sociales
- Generarán una importante producción de alimentos y materias primas.
- Inversiones:

	(millones de sucres)
Presupuesto Nacional	3.100
Sistema bancario del sector público y crédito externo	1.200
TOTAL:	4.300

PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

1. Tungurahua
2. Quimiag-Penipe*
3. Salcedo *
4. Quinindé - Malimpia - Nueva Jerusalem
5. Cantón Zamora
6. Upano - Palora - Gualaquiza
7. Puerto lla - Chone
8. Tanicuchí - Toacazo - Pastocalle
9. Valdivia
10. Canar
11. Santa Isabel
12. Guamote
13. Noroccidente de Pichincha
14. Cuenca Baja del Guayas
15. Areas de Roforma Agraria en la Cuenca del Guayas
16. Jipijapa **
17. Sur de Loja **

II. ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

1. ANTECEDENTES

2. MODELO ADOPTADO

3. IMPLICACIONES DEL MODELO ADOPTADO

1. ANTECEDENTES

Acciones del Estado para superar situación de Marginalidad Rural:

a) Ministerio de Agricultura y Ganadería

- Década 1950-1960 - Convenio con el Servicio Cooperativo Interamericano y Agricultura organizada "Agencias de Extensión".

  Se establecen programas especializados de extensión: banano, arroz, cacao, etc.

- Programa de Desarrollo de la Comunidad en la Sierra a cargo de la Misión Andina del Ecuador 1954 - 1972.

- Reestructuración 1977 - PIDAS y ASAS

b) Programas de Reforma Agraria del IERAC

c) Programas de Investigación del INIAP

d) Programas del B.N.F. y FODERUMA

e) Acciones de entidades privadas - CESA

2. MODELO ADOPTADO

a) Génesis del Modelo

- Comisión para el Sector Agropecuario
- Propuesta del grupo asesor de la Vicepresidencia
- Propuesta del grupo asesor de la Presidencia
- Proceso de Negociación

b) El Modelo Adoptado

- Características
- Implicaciones

III. LA COOPERACION TECNICA DEL IICA

1. Participación en la Comisión para el Sector Agropecuario.

2. Contribuciones al modelo institucional para el Desarrollo Rural Integral.

3. Dificultades encontradas en la acción realizada.

4. Elementos para una estrategia de trabajo adecuada a las condiciones Nacionales.

DISCUSION SOBRE LA PARTICIPACION DE DONOSO Y LONDOÑO EN EL CASO DE ECUADOR

MACDONALD: Al nivel de los proyectos donde se toman prestados funcionarios de organismos ya existentes, está limitado ésto a los organismos del sector agropecuario, o también abarca a organismos como Ministerio de Salud, Obras Públicas, etc.

LONDOÑO: (R) Hay la posibilidad de que se pidan funcionarios de todas las instituciones que tengan que participar en la ejecución de los problemas específicos del proyecto del cual estamos tratando. Hay casos obviamente en que probablemente no va a ser necesario, o se cree que no va a ser necesario tener funcionarios de tiempo completo por un período muy largo dentro del proyecto. Probablemente si se va a hacer una obra de infraestructura, una construcción de una bodega de lo mejor se hace un contrato con alguien para que lo haga y no va a estar como personal del proyecto sino como el jefe del proyecto, tendrá las herramientas necesarias de supervisión para ver que la obra se cumpla a través del convenio, pero hay otras instituciones, otros casos, otros componentes que son de tipo permanente en los cuales sí existe la posibilidad de que sea gente no sólo del sector agropecuario sino de otras, por ejemplo, el caso de educación, salud.

MACDONALD: Si no me equivoco, una de las razones de pensar, en el IICA vimos un programa o mecanismo nacional, que era todo este trabajo que habíamos hecho, ví que con un par de proyectos, la ventaja es de tener un equipo completo que no justificaba tiempo completo en un proyecto, pero que sí se justificaba para un conjunto de proyectos: eso todavía figura en algunos de los niveles que están previstos?

LONDOÑO: Sí. En el nivel de programación es en donde se puede hacer eso. En el caso específico de Quimiag Penipe y Salcedo es un ejemplo claro de las ventajas que se pueden tener. La financiación que da la AID para el proyecto Quimiag Penipe incluía una unidad de comunicaciones única y exclusivamente para ese proyecto. Al incluir Salcedo vimos que es bien fácil hacer que ésta sirva a ambos proyectos y obtener así economía de técnicos, equipo y una cantidad de cosas de esas. Esto está abierto, pero obviamente depende mucho de los criterios y de la forma como la Secretaría entre a operacionalizar su trabajo.

TORO: Tengo tres preguntas que a pesar de la excelente exposición que hizo Londoño, me quedaron en la duda.

La primera es cuál es el rol que le asigna el gobierno al sector agrícola para darle ese apoyo tan fuerte a la parte rural integral?

La segunda es cuál es el rol que tiene el Ministerio de Agricultura en el nuevo esquema?

La tercera es qué es el CONADE dentro de la planificación del desarrollo dentro del Ecuador?

LONDOÑO: En primer lugar el rol que le concede el Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo al Sector Agropecuario, es así de fuerte debido a varios factores: Primero a la masa de población que está ubicada dentro de este sector, vimos la proporción que era de la población económicamente activa.

Segundo a que indudablemente es ahí en donde los problemas de pobreza están mucho más acentuados.

Tercero a que se quiere evitar en alguna forma el trasladar este tipo de problemas a las ciudades en donde obviamente es mucho más explosivo y más difícil de manejar esta situación de pobreza que lo que es en el sector rural.

Otro argumento importante de por qué esa importancia, es el problema de que la bonanza petrolera del Ecuador, según todos los indicios, está llegando a su fin y se ha visto muy claramente que las posibilidades del país están dentro del sector agropecuario y no tienen muchas otras alternativas.

Entonces es una cuestión, una estrategia de mediano y largo plazo, enfrentar el problema rural ahora y no sólo cuando se va a presentar en el momento en que la cuestión petrolera finalice, que va a ser, según los cálculos, cinco años más de petróleo en el Ecuador.

La otra pregunta sobre cuál es el rol del Ministerio, yo diría que el rol del ministerio en este momento, no ha sido claramente definido ni entendido por el ministerio. Es bien claro que una de las cosas que hace falta es, a nivel del ministerio, convencer a los directivos del mismo de la importancia que tiene el proyecto, los proyectos de desarrollo rural y los mecanismos necesarios para habilitar que el ministerio sea eficiente dentro del nuevo esquema. Uno habla con la gente del Ministerio y realmente hay bastante desconocimiento inclusive del Plan Nacional de Desarrollo, de las estructuras que se están creando y nuestra impresión es que el Ministerio se está quedando atrás en relación con lo que debería estar haciendo para adaptarse a las circunstancias que se están presentando en este momento.

Lo otro sobre qué es CONADE dentro de la organización del desarrollo, este es el organismo máximo de Planificación por la Constitución Nacional, está incluído dentro de la Constitución Nacional que CONADE es el organismo rector de la planificación y está presidido por el Vice-Presidente de la República. Esta es una de sus funciones principales.

ANSORENA: Qué porcentaje le asigna el presupuesto nacional al sector agropecuario frente a los otros sectores?

LONDOÑO: En los cuadros creo que tenía algo por ahí de eso, contando los otros es todo lo que es desarrollo rural más algunos otros de los ocho programas que tienen relación con el sector rural, yo diría que llega aproximadamente a un 30 o 35% más o menos, porque el programa únicamente el programa de desarrollo rural es el quince punto tanto de las nuevas inversiones.

ANSORENA: Pero cuánto asigna el presupuesto de MA frente a los otros ministerios?

LONDOÑO: No pasa del 0 al 9.

ANSORENA: Quiere decir que no tiene la prioridad que se decía?

DONOSO: Perdón, no tiene la prioridad a nivel de presupuesto anual de los ministerios. Sin embargo, para poder manejar las acciones hacia las áreas rurales desde el gobierno en este momento, si tiene una asignación extra del presupuesto bastante fuerte o sea las inversiones que se van a hacer son altas, las acciones de operación, los gastos de operación de los grupos se van a dirigir a través de las inversiones para llevar a los

organismos a las áreas de desarrollo rural que ha asignado el gobierno.

Perdona, pero no entendí tu pregunta. Tu deseas saber cuál es la participación de inverciones y gastos del presupuesto de agricultura en el presupuesto nacional?

(R) Si se aproximadamente entre el 8 y el 9% por ahí.

ANSORENA: Es alto, pero no es la prioridad que aparentemente dices cuando hablas del sector agropecuario. Sigo sosteniendo que Ecuador no le da prioridad dentro de su política al sector agropecuario!

LONDOÑO: Claro, pero hay que tener en cuenta de que dentro de ese presupuesto nacional hay una cantidad de Minst. que pesan muchísimos. Es el caso de defensa, educación, salud, etc. Por eso es un poquito complicado calcular exactamente cuál es la proporción porque tendría uno que coger el presupuesto y ponerse a ver cuáles son las partidas que en una u otra forma directa o indirectamente van a estar relacionadas con el sector rural. Eso te cambiaría mucho la cosa, es decir, el presupuesto del MA es del 8-9% pero las cantidades que otros ministerios dedican a lo rural hace subir mucho más este porcentaje.

ANSORENA: No obstante lo que dices, de los cuadros aparecen que el Ministerio de Agricultura no tiene prioridad frente a otros ministerios. Lo que el Gobierno asigne al sector rural a través de otros ministerios no tiene nada que ver con mi pregunta.

DONOSO: Estamos de acuerdo que el M. A. ha perdido importancia frente a otros ministerios porque no ha querido meterse en los programas de desarrollo rural y ha insistido en ser inicialmente un Ministerio de Agricultura. En la reforma administrativa del año 77 se le dio al Ministerio la responsabilidad del sector rural. No obstante ello, el Ministerio continuó trabajando en los Programas Integrados de Desarrollo Agrícola (MIDAS) y no quiso o evitó entrar fuertemente en los Programas de Desarrollo Rural Integrado que promovió la Junta Nacional de Planificación ante la indiferencia del Ministerio de Agricultura. La mayor parte de la inversión pública hacia el sector rural y hacia lo agropecuario de lo rural se canaliza a través de los DRI que agricultura no ha querido liderar. Es decir, el Ministerio ha perdido importancia ante otros ministerios porque ha insistido en no entrar en los DRI. Los otros ministerios si han entendido la cosa. Por ejemplo, el Programa de Salud Rural del Ministerio de Salud, de Educación Rural del Ministerio de Educación han contribuído significativamente al aumento de las tasas de crecimiento de estos ministerios. Es decir, no obstante la prioridad que el gobierno le da a la agricultura y al sector rural, esta prioridad no se refleja en el papel que juega el ministerio de Agricultura.

TORO: Pero, quién es el órgano responsable del sector agropecuario?

DONOSO: El M. A. pero nunca ha entrado a realizar acciones de desarrollo rural.

VERAS: Bueno, yo tengo aquí algo que comentar de lo que pienso y entiendo de algunos aspectos de la presentación.

El primer punto se refiere a que como corren juntos los programas por productos y los programas de desarrollo rural, eso puede tener consecuencias que puden generar cuellos de botella en relación al modelo que fue presentado. La primera consecuencia es que como corren paralelos programas por productos y los DRI como usted ha dicho que los beneficiarios de los primeros son los productores comerciales, ello podría significar que los beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural integrado no tendrán acceso de los mercados de estos productos que serán ganados por los productores que son de tipo comercial, no serán más los productores de subsistencia los que lleguen a este mercado.

El otro aspecto es que al permanecer programas por producto, todos los servicios del Ministerio estarán abocados a esos productos y la gran demanda de la investigación, en la comercialización del crédito, etc, por los recursos del Ministerio serán hechas por estos programas de productos. Ello podrá significar que, como quedó por ser definido, los recursos del programa con qué recursos contarán con los programas DRI del Ministerio. Yo pregunto que si en el momento que se requieren recursos adicionales del Ministerio, para atender las demandas de apoyo que présta el Ministerio va a haber imposibilidad del Ministerio de atender porque ya tiene sus recursos comprometidos o es que el programa prevee cuando se solicite recursos adicionales del Ministerio, que el programa tenga fondos para cubrir este recurso adicional para el Ministerio.

Esta es una primera observación con dos connotaciones. La otra es que me pareció un poco suelta, un poco indefinida, la coparticipación de los demás ministerios. Cuando usted dijo, está abierta la posibilidad de participación, si hay la necesidad de poder contratar a alguien para hacerlo; eso se puede hacer, en la práctica genera un problema de celos institucionales grande porque un organismo de Transportes, de Obras Públicas o de Irrigación no admite que se entre en su área de actuación sin su coparticipación.

Parece que no está muy definida la forma de co-participación de los demás ministerios que tienen mucho que ver con el desarrollo rural sobre los Ministerios de Asistencia Social, como Salud y Educación.

LONDOÑO: Empiezo por la segunda, es más fácil de responder. Realmente la función fundamental de la Secretaría, tal como fue concebida, es servir de mecanismo coordinador entre todas las entidades que va a participar. Se supone que va a tener una herramienta básica o debe tener una herramienta básica para eso que es el presupuesto. Se espera, a través del presupuesto, se pueda coordinar lo que todos los demás Ministerios y todas las entidades que tengan que realizar en un proyecto. Ello se hará a través de los convenios que celebre cada entidad con esa Secretaría que debería tener el manejo presupuestal. Está por definirse si lo va a tener o no, otras armas de las cuales se evitaría la inquietud que tu tienes sobre la dificultad de coordinación.

En cuanto a la primera pregunta sobre los programas paralelos, es muy valedera la inquietud. Hay que tener en cuenta lo siguiente.

Obviamente el Plan Nacional de Desarrollo tenía que tener también políticas definidas para el sector comercial, no podía ser únicamente políticas para el sector marginado, por qué? Porque el sector comercial es obviamente el pilar básico que le suministra la mayor proporción de divisas que provienen del sector agropecuario. Entonces tendría que tener necesariamente políticas gruesas para poder apoyar ese sector, porque de lo contrario la economía se desquiciaba. Hay que tener en cuenta también que esos productos de exportación, básicamente café banano, cacao, son productos en los cuales hay una proporción bastante significativa de pequeños agricultures así como es muy considerable de pequeños agricultores dedicados a la producción de café, banano, no tanto en cacao y en el caso de arroz. Hay una masa bastante considerable de pequeños agricultores, aunque la masa de la producción proviene de los grandes. Entonces estos programas paralelos van a dar asistencia técnica básicamente, no sólo a los agricultores grandes que tengan un producto de esos, sino también a los pequeños. El problema de la competencia presupuestal existe indudablemente y el único mecanismo que parece estar diseñado para evitar eso, son las asignaciones específicas para los proyectos de desarrollo rural que no pueden ser reorientadas hacia las otras demandas que tenga el Ministerio pero también está por verse si eso funciona o no.

Es decir en este momento todo está por ver si funciona o no funciona.

TORREALBA: Me asiste la duda de cómo contempla el Plan mejorar a los trabajadores y población rural en general. De otra parte cómo se va a trabajar efectivamente a nivel rural si no hay entidades rurales organizadas con la que trabajan. Creo que ahí hay una laguna porque una cosa es decir que se va a hacer algo y otra es desarrollar la capacidad operativa y de planificación a esos niveles para que la cosa pueda efectivamente trabajar.

LONDOÑO: La pregunta es bien difícil de contestar Juan Pablo, sobre todo la de cómo se va a beneficiar a los trabajadores rurales.

Yo diría que en los diferentes proyectos que se van a poner en marcha, se han diseñado y permítanme que hable más específicamente del caso que participamos nosotros en el diseño, el de Quimiag Penipe, se han diseñado mecanismos que permiten que la mano de obra existente, se utilice en una proporción lo más alta posible. Esto es tanto en la elaboración o en las partes de infraestructura que haya que hacer o en otras acciones que puedan usar mano de obra. Claro que tu me puedes decir que eso es una cuestión que soluciona el problema transitoriamente, mientras se hacen las obras y después viene otra vez el problema de desempleo.

Por otro lado están también diseñados el fortalecimiento de actividades no agropecuarias tales como artesanías, agro-industrias, etc.

También el potencial de eso hay que aceptar que no es muy alto para solucionar la masa de desempleo y sub-empleo que hay. El otro mecanismo que también está metido dentro de este esquema, es no considerar

a los proyectos de desarrollo rural en forma aislada, sino considerarlos en un contexto regional y tratar de interrelacionarlos con otros sectores de la economía. Por ejemplo, en el caso de Quimiag Penipe es bien obvio que se va a tener que hacer programas de capacitación que habilitan una buena proporción de la población para emplearse en sectores secundarios o terciarios de la economía en otros lugares de la provincia, no en el mismo sitio. Entonces los proyectos están realmente, por lo menos en su concepción metidos dentro de un contexto nacional. Todo ésto porque aceptamos que la solución del problema no puede hacerse solamente a nivel de un proyecto. Si fuera a nivel de un proyecto yo creo que la potencialidad sería bastante baja de solucionar la cuestión.

Sobre la capacidad del sistema regional de planeación y ejecución, yo diría que es muy insipiente, muy muy insipiente. El Ministerio de Agricultura en las direcciones zonales creó oficinas de programación en los cuales hay problemas muy serios de recursos humanos, de mecanismos y de metodologías de trabajo para esa planificación y ejecución a ese nivel. Entonces creo que ahí es uno de los puntos en donde vamos a tener que desarrollar mayor trabajo para poder empatar la programación y ejecución del nivel local, empatarlo con una planificación y ejecución a nivel regional y empatar eso con el mecanismo que sí existe a nivel nacional de planificación y ejecución.

HERRERA: Quiero hacer un comentario general a los que se ha dicho. Efectivamente lo que tenemos en este momento en Ecuador son prácticamente todas las decisiones tomadas para empezar a poner a caminar el plan de

desarrollo nacional pero el modelo todavía no está operando. Con relación al contenido del Plan de desarrollo rural, tu dijiste que en el programa del desarrollo rural hay ocho proyectos. De estos ocho proyectos, hay siete que para mí son ciento por ciento completamente pasando la parte agropecuaria, ocupan un cuarto o quinto lugar dentro de las prioridades y como conclusión podemos afirmar que la respuesta no puede generalizarse, hay que mirar cada uno de los proyectos en su problemática y la situación.

DONOSO: Luego de las dos preguntas que se han hecho, me impresiona que no se haya entendido que dentro de la organización del desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura pasa a ser un Ministerio muy parecido a cualquier otro Ministerio. Nosotros dentro de la exposición le hemos dado importancia porque es el organismo con que tradicionalmente hemos venido trabajando, pero pienso que tiene mucha validez la pregunta que hizo Toro en relación al rol que cumple el Ministerio.

En este momento, de acuerdo a todo el esquema de desarrollo rural, el rol que cumple el Ministerio es igual que cualquier otro Ministerio. Sabemos que la parte agropecuaria va a ser un componente común probablemente para todos los proyectos, el MA va a ser el único ministerio que va a tener acciones en todos los proyectos. Sin embargo, realmente tenemos que sacarnos de la cabeza la idea que el Ministerio de Agricultura sea el rector del DRI; realmente la Secretaría es un supra-Ministerio en este momento, toma mucho de la experiencia del caso colombiano, pero que pasa a ser una entidad realmente que pueda usar el resto de

los Ministerios en función a las acciones que se van a desarrollar.

En las preguntas se ha visto todavía, como muy junto, muy amarrado el desarrollo rural al Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Agricultura como lo ha dicho Londoño hace un momento, no aceptó su rol en el año 77, del sector del desarrollo rural integrado, y en estos momentos mantiene que su papel es fundamentalmente agrícola. La única excepción en el MA sería para mí, el grupo,la Dirección General de Desarrollo Campesino que está a cargo de Hugo Buitrón, excompañero nuestro que ha hecho un esfuerzo grande para desarrollar un concepto para su Dirección General más de desarrollo rural, agropecuarios. El único que podría ser de desarrollo rural integral tiene solamente el quince por ciento del total de los recursos asignados al programa de desarrollo rural. Es decir que lo más probable que en el proyecto de desarrollo rural integral, la mayor parte de la inversión también sea agropecuaria. Ello significaría que el desarrollo rural como concebido en Ecuador, consiste fundamentalmente en inversiones de lo que nosotros consideraríamos normales dentro del sector agropecuario. No obstante ésto, y este es el problema que me interesa puntualizar porque es una coincidencia con otros países, este programa de desarrollo agropecuario llamado desarrollo rural, ha sido formulado fuera del Ministerio de Agricultura y va a ser supervisado y controlado fuera del Ministerio de Agricultura. Si la situación es esta en el resto de los países ésto sería una importante característica de la estrategía DRI en nuestro país yo no vi tampoco cómo se integran en este proyecto de desarrollo rural integral, los otros

Ministerios, y me parece no tienen porque integrarse porque van a desampeñar un papel bastante insignificante que practicamente todos los problemas van a ser dentro del sector agropecuario. Entiendo que las políticas orientadas hacia lo rural de los otros Ministerios van a seguir siendo manejadas por los propios Ministerios, es decir que las acciones públicas hacia lo rural, se van a canalizar a través de los proyectos de desarrollo rural agropecuarios y de los proyectos de desarrollo rural de x salud, de educación, de vivienda manejada por los otros Ministerios. Solo excepcionalmente a través del Programas Integrados Internacionales de desarrollo rural.

LONDOÑO: El tema como está no implica eso, porque en primer lugar las acciones de los otros Ministerios en realidad no son insignificantes, Para dar un ejemplo en el caso de las inversiones que están previstas para, el proyecto Quimiag Penique, la parte educación dentro de la inverción total representa aproximadamente el treinta y cinco por ciento de la inversión total. Educación, manejado por el Ministerio de Educación a través de unos programas de alfabetización etc., etc. El programa de salud representa como el dieciocho por ciento y hay un componente que representa aproximadamente el cuarenta y cinco por ciento de las inversiones y es la parte de riego, la parte de infra-estructura de riego, que obviamente, está a cargo de un organismo vinculado al Ministerio que es el INEDI, pero realmente si uno analiza encuentra que los otros Ministerios si tienen una acción, por lo menos en el papel, una acción importante que

desempeñar dependiendo mucho su proporción y su importancia de las características y de los problemas de cada región, porque esa es otra de las cosas que hay que tener presente. En ningún momento se dice que tienen que estar todos los ministerios en todos los sitios, porque para eso se hacen los estudios, estos famosos diagnósticos en donde de acuerdo con la problemática, se formula el proyecto y se define qué instituciones participan. Hay sitios en donde hay instituciones que no van a tener nada que ver en la cuestión y tendremos proyectos de los diecisiete en que la definición que tu dices es absolutamente válida. Seguramente serán proyectos de desarrollo agropecuario, porque su problema fundamental, a lo mejor es la parte producción y productividad y a lo mejor la parte educación e infraestructura y las otras cosas no son claves, mientras podemos encontrar otros proyectos en que a lo mejor la parte agropecuaria va a ser la mínima, y ese es el caso que hemos visto en Quimiag Penipe, en donde iniciamos el proyecto como un proyecto de producción, un proyecto agropecuario y hemos visto muy claramente de que los componentes y la orientación de la inversión tiene que revertirse.

BLAIR: Voy a tratar de ser breve. Aún cuando la exposición ha sido sumamente buena, yo francamente los felicito, muy buena, muy objetiva por lo menos esa es la impresión que tenemos, muy realista. Ustedes han planteado el tipo de problemas que confronta esta oficina, tal vez otras oficinas confrontan otro tipo de problemas, pero ustedes han confrontado un tipo de problema que está aún en la última etapa en donde ustedes han elaborado un modelo preliminar sobre la forma en que creían que podrían

entrar a operar. Lo ha condicionado uno,a que las autoridades nacionales les permitan y les facilitan participar en la forma en que ustedes lo han previsto y dos, en función de los recursos del IICA pueda colocar a disposición de la oficina nacional para asumir las responsabilidades que ustedes han previsto ahí.

Advierto que ustedes aparentemente no han tenido ningún problema relacionado con la conceptualización del desarrollo rural para montar todo este esquema de apoyo al país, en relación con sus aspiraciones de montar una política deliberada, centrada, orientada a resolver esos problemas que experimentan los campesinos de bajos ingresos en el país. Yo creo que eso es muy importante, aún cuando no esté perfecto la conceptuación y aún cuando los distintos componentes que creemos que deban formar parte de ésto, no se hacen presentes todos en los proyectos y programas y planes de desarrollo rural. Otro comentario que quería hacer muy relacionado con una preocupación que expresó Arnaldo, es que en este esquema de adopción de un plan nacional o un programa nacional de desarrollo rural dirigido hacia la superación de los problemas de pobreza de los sectores marginados, que se parecen mucho a los que están siendo adoptados en otros paises, en Colombia, en México. Se advierte, decía, el dualismo que hay en los tipos de agricultura en casi todos nuestros países, coinciden de manera simultánea la agricultura que llamamos comercial, agricultura moderna, la agricultura que uso insumo, que tiene una organización empresarial, que participa en los mercados y la agricultura de tipo tradicional, de tipo parcelario, de tipo campesino que hay en

otras partes, como consecuencia de la existencia o coexistencia de esos dos tipos de agricultura, los países han estado llegando a la conclusión que es necesario también mantener unas políticas duales; unas políticas dirigidas hacia ese sector moderno, empresarial, comercial de la agricultura porque no se puede abandonar, como apuntaban ustedes aquí, porque ese es el sector que provee las divisas para el país, no se puede abandonar. Pero tampoco se puede abandonar al otro sector. El resultado es el que se establecen, digamos, unas políticas que tienen finalidades esencialmente económica, productivista, esa es la de la agricultura comercial, de la agricultura moderna, empresarial; y la otra que tiene objetivos, por lo menos en sus etapas iniciales, esencialmente de caracter social. Es decir, es necesario darle un apoyo especial a estos sectores resagados de la población para que se incorporen a la economía nacional, que comiencen a participar más activamente en la vida económica,en la vida política del país. Ese es un punto que uno lo advierte en casi todos los países, ese dualismo, claro, en unos países hay una mayor proporción de un tipo de agricultura que del otro tipo de agricultura, pero el problema existe en todas partes, en todos los países y es una cuestión de que debiéramos analizar y reflexionar sobre ella.

El ideal sería que las dos políticas, éstas con el propósito de tipo económico y las otras que tienen objetivos básicamente sociales, se concibieran con una sentido de convergencia para que eventualmente en el mediano o largo plazo pudiera haber una política nacional solamente, de desarrollo de la agricultura, de desarrollo rural, pero creo que esa es la

realidad que hay de estas situaciones que se advierten en los países.

En tercer lugar, yo quisiera mencionar un asunto que Diego señaló en su exposición y es que, aquí en Ecuador, la oficina ha venido trabajando simultáneamente a nivel local y también al nivel nacional, al nivel de proyectos allá en contacto con los campesinos, con sus problemas, en contacto con la tecnología insipiente que ellos utilizan, en contacto con los problemas que experimentan en razón de sus recursos naturales que a veces no son los mejores, porque generalmente estos campesinos que practican la agricultura tradicional, no están ubicados en las mejores tierras, en fin, ese contacto con la realidad que me parece que es sumamente importante y que nos brinda a nosotros como técnicos de una institución de cooperación internacional, la oportunidad de adquirir prestancia y credibilidad para asesorar entonces a los niveles superiores, en donde se toman decisiones de tipo político que tienen una proyección mucho más amplia en la escala nacional, inclusive por los niveles intermedios como estaba mencionado, al nivel regional que parece que también fuera una necesidad, es decir, ustedes, creo que en estos momentos están preparados para brindar al Gobierno algún aporte, alguna contribución en lo que concierne, digamos, al diseño, a la planificación al nivel local de los proyectos éstos, que van a llevar a cabo con esos fines de caracter social que hemos mencionado. Me parece que este es un asunto que también conviene tener en cuenta, creo que es una experiencia sumamente buena que debiera tratar de aplicarse con las modalidades requeridas, sus adaptaciones en los distintos países.

En cuarto lugar, son unas preocupaciones que yo tengo, referente al modelo ese, de administración o de gestión, no sé cual es la mejor expresión, Eugenio management, es decir, el esquema, el cuadro ese último al cual llegaron digamos después de estudiar el que ustedes habían propuesto, el que el otro había propuesto y finalmente la concertación, para llegar a esta cuestión. Yo francamente tengo mis dudas de que eso vaya a operar eficazmente y así de momento se me ocurre mencionar algunas de las dificultades que pueden aparecer en el camino.

La una pues, es eso de la lucha por el poder por razones de tipo ideológico partidista se va a presentar a medida que avance el Gobierno en su gestión, creo que las diferencias pueden irse ahondando más y más porque las aspiraciones de dada uno de los sectores políticos envueltos en el asunto va a ir creciendo y por tanto puede crear mayores, acentuar las fricciones y las diferencias .

En segundo lugar me parece que el nivel que se ha asignado al Secretario General del DRI, que está muy bajo, aún cuando dependa de la Presidencia, debe estar colocado arriba, cerca de la Presidencia, para que tenga un Status similar al de un Ministro, aún cuando sea Secretario de la Presidencia. Entre otras razones porque es muy difícil que si se coloca una secretaría con un nivel muy bajo, vaya a ser posible que los distintos ministerios que van a participar en eso, el Ministro de Agricultura por ejemplo, le vaya a poner mucha atención a esos asuntos a menos que este secretario dependa realmente de la Presidencia, que entre otras

cosas está actuando como Presidente del Consejo de Ministros en que el mismo va a estar y, por tanto, se va a sentir más comprometido entonces como estas decisiones, peor sí no me parece que va a haber allí una lucha también por la prestancia, por la importancia de las materias de las decisiones que se tomen.

En tercer lugar me parece que en el esquema presentado, las responsabilidades aparecen sumamente segmentadas. A un nivel está la facultad de dichas políticas, la política después viene la facultad de programación. A otro nivel y con otras personas y equipos, viene la coordinación y de otro, la ejecución. Francamente es muy difícil, sobre todo cuando se trata de un mecanismo que se va a instaurar, se va a iniciar y en donde se necesita la co-participación entusiasta y decidida de muchas entidades, partir con un esquema tan fragmentado creo que necesita allí una acción vertical más definida y que proceda al máximo poder decisorio en el país.

Finalmente no quedó bien claro dónde va a quedar la facultad de distribuir los fondos, que éste sí es un instrumento muy decisorio en estas cosas. Yo creo que también debiera quedar al nivel más alto, sobre la base de que a otros niveles se preparan los programas y los proyectos, pero las decisiones de más alto nivel deben quedar arriba.

Esas son mis observaciones, seguramente pueden haber otras cosas, pero tengo la impresión de que es muy difícil que vaya a operar un esquema de esa clase.

Una experiencia muy importante que ha tenido la oficina que ustedes mismos la han advertido es el problema de comprometerse con determinados grupos de gobierno. Me parece que nosotros debiéramos estar comprometidos con grupos a quienes tenemos que ayudar por la vía de las instituciones nacionales, ese debe ser nuestro compromiso y eso se puede hacer dentro de muchos esquemas ideológicos sin necesidad de estar necesariamente comprometidos con dicha ideología perfectamente identificada en estos casos.

LONDOÑO: En una forma muy concisa, yo diría que un noventa y nueve por ciento comparto las observaciones que ha hecho Enrique Blair, sobre la presentación de la operacionalidad del modelo, etc. El porcentaje de que discrepo un poquito, es la cuestión del nivel de la secretaría. Realmente el nivel está dado a nivel de Presidente de la República y tiene el mismo nivel de los ministros, lo que es que en el dibujito se me bajó, pero en la práctica realmente está a nivel del Presidente de la República.

Las otras observaciones las comparto plenamente, quiero simplemente hacer una anotación sobre una de ellas y es sobre las políticas duales, yo creo que es uno de los problemas serios y de las trampas internas que tiene el modelo de auto-destrucción, diría yo, en alguna forma, porque por ejemplo la política de precios obviamente que no está diseñada, no hay dos políticas de precios. Hay una política de precios y esa política de precios obviamente está diseñada para el sector comercial y no para el otro. Entonces, realmente hay una serie de ejemplos

que podrían darse de políticas que son de carácter global y que llevan una especie de germen en contra del éxito de este tipo de proyectos y hay que tener mucho cuidado con eso. La otra pregunta sobre el compromiso político y demás se la dejo a Augusto que es el hombre que maneja esas cosas.

DONOSO: Yo quisiera hacer incapié en un punto que dijo Enrique que me parece muy importante, que tal vez dentro de todo el trabajo que ha hecho la oficina ha sido para mí el que va a tener más impacto a nivel de las decisiones. Ha sido el de recomendar que el enfoque para el área de la Sierra y el área de la Costa sean distintas aunque ambos enfoques sean hechos en función de un mismo concepto de desarrollo. Esto toca los programas y una serie de las cosas que se han tocado acá. Realmente este fue un producto de la oficina, la que planteó y convenció a los grupos de CONADE en relación a que era necesario llevar dos tipos de políticas de desarrollo rural. En la práctica, en este momento se adelantan proyectos que instrumentan una estrategia en el área de la Sierra y proyectos que instrumentan la otra estrategia en la Costa. Las acciones en la Sierra en vez de ser otro producto son por sistemas, dado que el área de la Sierra es un área de autosubsistencia. La estrategia de desarrollo es muy distinta a la de la costa que tiene una agricultura de tipo comercial. Sinceramente creo que es uno de los logros más fuertes que pudo haber hecho el IICA a nivel de Ecuador y que mucho tiempo va a marcar las acciones que se plantean hacia adelante.

En segundo lugar, me alegro que haya sido el Subdirector General Adjunto de Planificación, el que haya encontrado que la forma de trabajar de la oficina es positiva. Ya otras personas nos habían dicho que en la oficina del IICA en Ecuador no había por lo menos la deformación que se ha hecho de los proyectos del IICA en otras partes. Los proyectos que nosotros tenemos dentro del operativo, son proyectos muy ambiciosos verticalmente, todos están conectados con el Consejo Nacional de Planificación y en el otro extremo con los campesinos. Esto ha sido producto de las cosas, de hace un tiempo que la oficina viene abogando porque nuestros programas deben ser de acción por un lado y por otro lado, por la situación de inseguridad en que nos encontramos que no sabemos con qué nivel vamos a poder trabajar. Sabemos las áreas en que podemos trabajar, pero no sabemos cuando podemos pasarlo ni el aporte que vamos a poder hacer en esa área. Ustedes lo han visto el día de hoy, que no lo tenemos definido. Entonces tenemos la oportunidad y está definido el campo para poder trabajar en el nivel en el cual nos podemos adecuar, creo que puede ser un aporte de la oficina a la programación del IICA en función de aceptar que los proyectos nuestros no son proyectos, los proyectos del operativo no son proyectos sino que son áreas de acción que debemos justificar ante la Dirección General para poder aprobar un presupuesto y mantenernos dentro de un área de control a nivel.

En cuanto al último punto, creo que la experiencia que ha ganado la oficina manejando la problemática política nacional, creemos que puede ser de mucha utilidad para otras representaciones del IICA. Hemos

tenido que trabajar para un Gobierno compuesto por una combinación de partidos Políticos cada uno de los cuales trata naturalmente de obtener ventajas para su partido.

Nosotros hemos rehuído permanentemente la identificación política con cualquiera de estos grupos y esta mentalidad nuestra ha sido reconocida para beneficio de todos por los propios mentores de los partidos referidos. Ello ha posibilitado que la Oficina haya podido cooperar con el Gobierno en acciones tan importantes como el diagnóstico del sector agropecuario y diseño de la estrategia y programas de desarrollo.

Creo que mientras nosotros nos mantengamos en esta posición de neutralidad pero comprometidos a acciones en beneficio de los más pobres, estaremos en condiciones de poder continuar dando el apoyo que el país nos solicite. Naturalmente ha sido importante también el que importantes funcionarios del Gobierno, antiguos compañeros del IICA o coordinadores de la forma como trabaja el Instituto nos hayan permitido cooperar con ellos en la parte técnica sin llevarnos a compromisos de otro tipo.

Quisiera solamente hacer un comentario, quizás que a la postre pudiera salir en términos de una sugerencia a la oficina y es que el trabajo que ha realizado la Oficina trabajando con estos Organismos del Estado, es bien importante a pesar de que el producto que queda, es un marco teórico del desarrollo rural que todavía no sabemos en que producto pueda dar o que resultado pueda dar!

Pero al resto del IICA podría servirnos. Por ejemplo sería muy útil conocer la estrategia que ustedes han realizado en estos casos, los propósitos por los cuales aquí nos reunimos y para consumo interno quizás sería muy interesante se hiciera un análisis crítico sobre la problemática misma de las diferentes variables y de las diferentes acciones que la Oficina ha diseñado para actuar. Ello sería para el resto del IICA, por ejemplo, el ayudar a estos orgnismos a definir la estrategia y su estractura definitiva. Vemos como por ejemplo que ustedes seah problemas de tipo institucional. Vemos también como han cooperado con el país al plantearse problemas de tipo integración, problemas de participación, problemas dentro del mismo sistema de planificación nacional, regional y local, problemas de financiamiento, problemas de desarrollo de la comunidad y otros.

El que el resto del personal del IICA pudiera conocer la estrategia que ustedes diseñaron para trabajar, como la fueron adaptando, los problemas de las relaciones técnicas, políticas etc y en general, todo lo que nos han dicho, estimo que sería de gran utilidad que otras personas del Instituto pudieran conocerlo y utilizarlo si fuera del caso.

LONDOÑO: Bueno, creo que tienes mucha razón en decir que un análisis crítivo de las acciones sería de mucha utilidad. El problema consiste en que realmente implicaría revisar una cantidad de información y una cantidad de pasos que se dieron en forma muy detallada para poder realmente identificar en que puntos fue donde tuvimos aciertos y en qué puntos

hubo errores, etc. Realmente ese ejercicio, honestamente tengo que decir que no lo hemos hecho en una forma muy detallada por el mismo atropellamiento de los acontecimientos que ocurren aquí dentro de la situación.

Es decir, tenemos que estar casi que improvisando cada día una estrategia para enfrentar las diferentes variables que se van presentando en la situación. Entonces es una situación tan gelatinosa que realmente es muy difícil decir desde este momento, bueno nuestros puntos o percepciones fuertes fueron éstos y los fracasos o más débiles fueron éstos. Creo que hay que dejar transcurrir un poco de tiempo para ver las cosas con una perspectiva mucho más cierta y poder dar una contribución valedera a lo que tu estás pidiendo. Yo personalmente no me arriesgaría a hacerlo en este momento.

DONOSO: Pienso que ha favorecido la situación el que la participación en este campo de los funcionarios de la Oficina es total, especialmente del grupo que lleva proyectos de cuotas. Es responsabilidad del grupo de proyectos de cuotas estar al tanto de todas las acciones que está desarrollando la oficina y de la problemática que se está sucediendo. A través de las reuniones del día lunes hay un intercambio y una adecuación de las posiciones de las cuales se ha generado el esquema de alternativas que tenemos en este momento. Es el cuarto que desarrollamos en los últimos doce meses. Siempre hemos tenido una alternativa de acción ante eventos nuevos que se pueden presentar y como ustedes vieron, flexible. Si se da esta cosa podemos hacer ésto, si no se da, volvemos a punto justo

o el nivel también marcado dentro del documento que vieron en el tablero Creo que esas dos cosas son importantes y que indudablemente, ni hemos hecho algunas otras cosas y otras experiencias de gestión en la oficina, podría ser importante que el programa de gestión plantear una investigación de este tipo. Yo creo que documentar estas experiencias del IICA es muy importante porque probablemente de algunas de las acciones como las que ha se han dado en el Ecuador y la que en este momento se va a dar en Perú se van a repetir luego en otros países. Creo que se pueden sacar y se pueden estudiar algunas variables y elementos que pueden ser importantes. Es vital que aprendemos y realmente tengamos los treinta y ocho años que tenemos y no los dos años dentro de los cuales nos movemos como vida de experiencia permanentemente.

ANSORENA: Ustedes han respondido a las preguntas que le hacíamos en nuestro requerimiento de información sobre el management de los proyectos de Desarrollo Rural en Ecuador. Ha sido muy buena la exposición y el hecho de que les estamos preguntando no quiere decir que ustedes sean responsables de lo que se hace en Ecuador, porque seguimos creyendo que sigue en muy buenas manos la oficina del IICA en ese país. Lo que me preocupa son algunos aspectos que tienen que ver con la relación de los aspectos conceptuales con los aspectos operativos. En primer lugar parece que el modelo que hemos recibido tiende a una disminución total de la importancia del Ministerio de Agricultura, tanto es así que Augusto dice que va a jugar un papel como lo hacen los otros ministerios en circunstancias que por otra parte se dice que los objetivos de la política son

fundamentalmente de aumento de la producción agropecuaria. Me parece, asimismo, que uno de los objetivos fundamentales de todos o la mayoría de los proyectos que contempla el Programa, es igualmente el aumento de la producción agrícola. Estos proyectos, ubicados en su mayoría en la Sierra son proyectos de fomento agrícola y no proyectos de desarrollo rural.

En cuanto al primer punto, encontramos que como una consecuencia de ese papel que se le ha asignado al Ministerio de Agricultura el nivel de planificación que se le entrega al MA es una planificación subsidiaria, una programación interna, de las acciones del Ministerio ya que la planificación del sector pasa a CONADE. Pero, tendrá CONADE la Secretaría, la estructura institucional para llegar con sus planes al agricultor?

No es acaso el MA el que tiene la estructura institucional para llegar al agricultor en términos de organismos regionales y locales? No son acaso los técnicos del MA, los que bien o regularmente llegan a la finca del agricultor?

Lo anterior significa que de una parte vemos la disminución del papel del MA y del papel que se le ha asignado en la planificación sectorial, programación y asignación de recursos y de otra parte que es la estructura del MA a través de la cual fluyen las principales acciones de apoyo al agricultor y su familia. Creemos que a la postre será el Ministerio quien tendrá que centralizar no sólo las acciones de apoyo a los productores agropecuarios sino que también tendrá que coordinar la acción

está también situado a ese nivel de agricultor muy pequeño para que no se pueda disfrazar diciendo que es la agricultura, que porque se exporta cacao. Los que producen cacao son las grandes empresas cacaoteras. En banano ésto está más o menos distribuído porque son empresas donde se hizo una reforma agraria en las tierras del banano donde los agricultores tienen una empresa de banano alrededor de ciencuenta habitantes en la provincia de Loro, que es una cosa rentable. También el arroz que es producido por pequeños y es donde a través de una reforma agraria en el proyecto de arroz es donde se aumentó mayor la producción, que pasó Ecuador a ser un país exportador de arroz porque se hizo la reforma agraria en las tierras arroceras, en las tierras de riego, para los proyectos de riego donde se está dando agua exclusivamente al gran productor y las inversiones de Ineri van dirigidas a predecir a las grandes empresas y no a los pequeños agricultores productores, en donde los proyectos de desarrollo social están olvidando el aspecto fundamental de la distribución de los medios de producción, que van a seguir siendo posible.

Ahora bien, todos estos arreglos institucionales se han hecho porque se decía, se desea ayudar al pobre rural. Pero es aquel donde yo veo una grave inconsistencia del modelo ya que todas estas declaraciones se contradicen con el congelamiento que se ha hecho de la Reforma Agraria, que es el único instrumento a través del cual se puede distribuir no sólo el producto del bien social sino los medios de producción.

Para mí es difícil entender cómo puede haber justicia social sin reforma agraria.

Lo anterior me permitiría concluir que esta estructura macro que tiene Ecuador impide que este país pueda efectivamente generar proyectos de desarrollo rural que vayan a afectar a varios elementos del sistema económico-social imperante. Tan pronto como el sistema macro percibe que alguna de las acciones a desarrollar pueda estar afectando las referidas relaciones económico-social que le interese mantener, congela o modifica sustancialmente la acción referida. Para mí el modelo éste tiene una profunda contradicción interna, ya que si de una parte crea fondos, establece estructuras administrativas para realizar acciones de desarrollo rural, pero de otra parte congela el mecanismo que dará rentabilidad de modelo; tiene una contradicción interna que lo hará inoperante.

Si no quebramos el problema de las relaciones económico-sociales, lo único que tendremos será un enunciado de buenas intenciones, como es el caso de muchos países de nuestro continente.

DONOSO: Me parece Ignacio que tu percepción del problema de Ecuador corresponde a una época ya pasada en este país. Es cierto que tu estuviste aquí en esa época y por tanto es probable que aún tengas la imagen que nos has descrito.

La situación actual ha cambiado. Esta ya no es una dictadura militar sino un Gobierno democrático que está tratando de lograr efectivamente un mejor bienestar social.

Con todos los problemas que la actual situación representa, voy a entrar a responderte en el orden que tu lo has planteado.

Con relación al papel en el Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura creo que debemos estar claros que en Ecuador y en este momento, el Ministerio de Agricultura no es el papá del desarrollo rural. Yo creo entender ésto como fundamental. Nosotros entendíamos por el MA, un Ministerio que atendía las zonas rurales. Pero entre atender las zonas rurales y ser responsable de todas las acciones públicas hacia lo rural hay diferencia.

Las acciones de desarrollo rural de acuerdo con lo que planteó esta mañana Enrique y lo comparto plenamente, no las podemos separar del desarrollo. Probablemente le hemos cargado demasiada responsabilidad al Ministerio de Agricultura para las áreas rurales. El resto de los Ministerios se ha cogido las áreas en las cuales ellos están especializados y donde, por tanto, es más fácil actuar. Tenemos la parte de la educación, de la salud, de la industria, la cual cada día tiene más importante el área rural. Entonces en ese caso yo estoy de acuerdo contigo, el Ministerio no ha tomado mucha importancia para, a lo mejor, a nivel de desarrollo rural integrado, pero va tomando el nivel que realmente le corresponde. Esto que ahora lo planteamos como crítica en algunas de las innovaciones anteriores puede ser una respuesta positiva, o sea el Ministerio sostiene que su nivel de competencia está en la producción agropecuaria. Que el desarrollo como lo planteamos esta mañana son elementos mucho más complejos para los cuales él no está preparado.

El otro punto que hay que considerar en este momento, es que Ecuador creó un Ministerio de Bienestar Social que está encargado de llevar adelante las acciones sociales encaminadas hacia el campo.

Planteas después el aspecto de justicia social y dentro de eso tu concluyes algunas cosas las cuales no son muy reales.

En el Proyecto de Quimiag Penipe, al consultar a los campesinos la importancia que tiene la producción agrícola, ésta salió en noveno lugar.

Hay ocho acciones que deben desarrollarse dentro de un proyecto de desarrollo rural que para los campesinos son más importantes en este momento que las acciones orientadas hacia la producción. Algunas que nos pueden parecer absurdas, sin embargo, yo creo que tienen razón. Al sentir ellos satisfechas ciertas necesidades básicas, que no son las nuestras sino las de ellos, van a proyectarse probablemente con el tiempo como puede pasar con otra área en otro país, realmente se van a preocupar y van a pedir apoyo prioritario para la parte agrícola.

En relación a la reforma agraria, creo que hay varios problemas que están involucrados dentro de eso, tu recuerdas que en el marco global de Gobierno que planteó Diego se identificó el mantener la democracia como el objetivo, no sólo por la situación actual. Es una situación extraordinariamente difícil, no sólo por la situación de la cual se venía saliendo y dentro de la cual hubo grupos que fueron los que usufructuaron y mantuvieron la situación, sino que también porque trajo Diego a nivel general, pueden verse también los indicadores para la agricultura y de ahí puede apreciarse en las dos columnas la diferencia y cómo

está deprimida la agricultura en relación al resto del país y de la producción.

Las acciones de reforma agraria que se aplicaron en este país al hacer un análisis bastante a fondo, fueron bastante equivocados. Se copió un sistema de reforma agraria que no correspondía a la realidad nacional como pasó en muchos de los países de América Latina. Entre ellos hay indicativos de lc siguiente: las diferencias de costos de la tierra que es una diferencia que extraña muchísimo en el Ecuador, en Ecuador uno encuentra tierras de excelente calidad a $600 por Hectárea a 50 Km. de Quito. Me hicieron una oferta de ochocientos mil sucres de 100 Has. de clase cuarta y tercera para ganadería totalmente limpia y lista para trabajar, eso no se encuentra en ninguna parte. O sea en Ecuador hay una problemática que es distinta. Ya se ha dicho que nosotros hemos abogado por dos tipos diferentes de políticas de desarrollo, porque hemos comprobado que el campesino de las sierras en determinados casos invade predios y tierras pero hay muchos casos, está hoy toda la región de Octabano en la cual no está dispuesto a invertir sus ahorros en tierra, porque sus objetivos son diferentes, son mucho más inteligentes, son más inteligentes que para ser agricultores.

En relación al MA, el último punto es bien importante porque tu corriste dos niveles, juntaste dos niveles, el Ministerio de Agricultura, la posición que se planteó en acciones de PIDA, de desarrollo agrícola y eso lo conociste tu bastante bien. La decisión que salió en este momento de la Secretaría y lo demás, es una decisión que no tiene un mes,

como planteó Londoño, es una decisión muy nueva. Todo el esquema está dado en función de eso. Nosotros hace unos dos años estamos trabajando con el Ministerio de Agricultura tratando que éste actúe en función de que enfoque el desarrollo rural, que haga seminarios sobre desarrollo rural, que vea lo que es el desarrollo rural, que la estrategia DRI viene y va a quedarse dentro de las acciones de desarrollo rural. El Ministerio no ha aceptado esa situación, por la misma situación que durante tu período no aceptó dejar los programas. O se planteó la descentralización del Ministerio, pero se mantuvo como también lo mencionó de paso Diego, se mantuvo la posición de mantener los programas que dirigían las cosas desde arriba. Ellos están enfocados en el programa y en este momento están teniendo un vuelco, como mencioné hace un rato. Desarrollo Campesino es una excepción dentro del punto que estábamos conversando. Quiero volver sobre el primer punto y recalcarlo como aporte al producto de la reunión.

El desarrollo rural es diferente a lo que nosotros estamos pensando como agrónomos especialistas del campo, es una cosa mucho más amplia y que tenemos que mirarla con esos campos. Hace dos años en un Seminario sobre aspectos institucionales del sector rural que organizó Eugenio Herrera en San José se planteó la posibilidad de hacer un Ministerio de Desarrollo Rural, se discutió muchísimo y no se llegó a una definición.

No creo que sea el caso de llegar a un Ministerio de Desarrollo Rural, pero creo que con eso ya estamos anunciando el problema de la organización de todos los recursos públicos para el Desarrollo Rural y que

le corresponde al MA dentro de ese desarrollo rural que para nosotros es, en estos momentos, y en Ecuador, el de ser una más de las varias agencias que van a estar involucradas en apoyar acciones en el área rural y nada más.

MACDONALD: Si pensamos que una parte importante de los propósitos del IICA se refiere, para no hablar de desarrollo institucional, es el de institucionalización de cambios positivos. Mecanismos, actitudes, capacidades humanas, técnicas, gerenciales, funcionamiento de organismos.

Tengo cierta preocupación con la relación que tendrá con ésto, este mecanismo de trabajar con los proyectos en base a gente asignada en comisión fuera de su organización. Es decir, dudo mucho que lo que ellos aprendan y hagan allá va a influir mucho en el funcionamiento de su institución funcional de lo cual están prestados. Es decir, si damos con mecanismos mejores de educación, de sus labores normales, no se hasta qué punto va a funcionar bien en términos de seguir incorporando esos cambios positivos en los funcionamientos de instituciones involucrados en el proceso.

Junto con eso tengo otra preocupación que se relaciona con el factor tiempo dentro de esos ciclos o períodos de las elecciones presidenciales y cambios de gobierno.

Creo que sabemos a esta altura que los diez y siete proyectos DRI que hemos mencionado no estarán listos y mucho menos operando ni este año ni en el período de este Gobierno y si sabemos ésto y la falta de continuidad de los gobiernos, creo que es legítimo que antes de dar todas las respuestas nos preocupemos un poco por saber qué podemos hacer para que ésto no ocurra.

Hay algo que puede hacer un órgano institucional como el IICA para maximizar digamos, las posibilidades de cierta continuidad hacia el futuro de este esfuerzo. No creo que es demasiado temprano, sigo pensando ésto desde ya, porque hay muchos casos de toma de decisiones dando prioridad absoluta a este año o escogiendo otros rumbos si estamos pensando más bien en mediano plazo. Creo que hay consenso acá, que el juego de mejorar la vida de los marginados es un proceso bien largo, bien difícil y me inclino a pensar que debemos considerar un poco en la toma de decisiones diarias un poco los plazos medianos. Igual que ustedes no se han embarcado en tomar decisiones muy rápidas o vincularse con una presión aquí o allá en ese momento sugeriría que se tome esta misma cosa en aspecto técnico durante ese período. Tengo además dos preguntas aclaratorias.

Primero, para cuantificar un poco en el impacto de ésto sobre el Ministerio de Agricultura, ¿Qué porcentaje de personal técnico estiman ustedes que está trabajando con los datos de los diez y siete proyectos DRI? Me pareció oir que hay cinco mil y pico de empleados del Ministerio y los organismos adscritos al mismo, ¿cuántos de éstos estarán trabajando

en esos diez y siete proyectos? En promedio de diez, veinte, estamos hablando de 2% o 5% del personal del Ministerio y demás organismos del sector; un 80% o 90%. Eso creo que nos daría una idea de qué impacto estamos hablando sobre el ministerio con este programa aquí.

Finalmente en la presentación habló y enfatizó Diego que todo ese chinamo se va a ejecutar a través de las organizaciones campesinas o palabras similares, mi pregunta es, ¿dónde está o qué se ha previsto en cuanto a presentación de decisión definitiva. ¿Las organizaciones campesinas van a manejar el dinero de algunos de esos proyectos? ¿Cuánto? ¿Cuánto va a decidir el presupuesto asignado, o sólo va a ser consultado en esas cosas? Van a dar órdenes al jefe del proyecto o van a ser consultados? ¿Cómo se operacionaliza ésto a través de los campesinos?

DONOSO: En relación al manejo de proyectos hemos estado tratando de evaluar el número de personas que van a trabajar a nivel de los proyectos, nosotros calculamos en este momento para los diez y siete proyectos, el gobierno necesita del Ministerio de Agricultura u organismos adscritos de los cinco militantes que se han planteado entre trescientos y cuatrocientos profesionales. En el cálculo que hemos determinado asumiendo los problemas que están relacionados con la parte agropecuaria o sea va a haber especialistas de otros ministerios que también van a estar trabajando, como en el caso de educación, salud, obras públicas y bienestar social que no ha definido claramente su papel a pesar de que está orientado hacia el campo, pero en relación a lo que tu planteas, nosotros

calculamos que directamente conectados los proyectos en forma permanente se va a necesitar entre trescientos y cuatrocientos técnicos.

Los esfuerzos de la oficina en el modelo de proyectos de desarrollo rural ha sido tratar de hacerlos lo más integralmente agrícola, en este momento creemos y por eso presentamos a la reunión de directores la posición de que salud animal debe tener una importancia a nivel de los proyectos, que debe participar a nivel del diagnóstico, que debe tener determinado qué enfermedades son potenciales para el área y dar las recomendaciones de sanidad que corresponden; exactamente lo mismo para sanidad vegetal y el otro punto que estamos poniendo dentro de los proyectos ya puestos en Quimiag Penipe son las acciones en relación a la mujer y la familia rural y también las del sector forestal porque creemos que como estrategia del sector forestal es el primero que va a dar resultado de parte del Ministerio de Agricultura en una acción de desarrollo a nivel de terreno.

En relación al segundo hay un problema bastante fuerte; sabemos que Ecuador tiene escasez de personal profesional y se ha planteado y se conversó en el caso de la venida tuya con Jorge Ransay, la posibilidad de buscar algunas estrategias en las cuales las comunidades participen; nosotros tenemos a nivel de la Sierra Ecuatoriana una cantidad de valores que muchos ecuatorianos no conocen desgraciadamente ni reconocen, como es el aspecto de las comunidades y la frialdad y racionalidad con que a nivel de grupo toman decisiones.

La experiencia que se hizo para cotejar los objetivos que se habían diseñado para el proyecto de factibilidad de Quimiag Penipe a nivel del grupo técnico con los campesinos, para nosotros fue una enseñanza extraordinaria. Yo creo que es una actividad como algunas de las que se han planteado que debíamos darnos el tiempo para sentarnos y escribirla porque los resultados y las fotocopias de las peticiones escritas a mano o en diferente tipo de máquina que tenemos es impresionante. Inicialmente encontramos tan raras las propuestas que nos hacían que se comprobaron a nivel de comunidades. El grupo que realizó el proyecto fue a reunir las comunidades y se comprobó que fue totalmente racional y se tiene una idea bastante clara como se reunieron las comunidades y fueron tomando las decisiones en relación de implantar muy claramente sus decisiones y sus posiciones; creemos que este instrumento a nivel dando la parte de modelo digamos, puede ser muy importante en función de mostrarnos la programación que se debe seguir. Creemos que en el caso de Quimiag Penipe se debe empezar por las acciones que solicitaron los campesinos, aunque sean casas para bailar o casas comunales o iglesias o lo que sea. Creemos que ello debe sentir que el proyecto empieza dándoles sus caminos e influir para darles un universo mayor para que vean las importancias de las responsabilidades que ellos tienen como ecuatorianos en el resto del país.

INTRODUCCION

Arnaldo Veras

Teniendo en cuenta el propósito del Presente Seminario, sobre administración y gestión institucional, las presentes notas fueron orientadas a una apreciación amplia de la administración de la política agrícola, a partir de las prioridades nacionales de desarrollo.

Es a partir de los efectos de la estrategia global de desarrollo sobre el sector y su cuadro institucional, que se busca descubrir los principales aspectos de la Administración y Gestión del Sector Público Agrícola Brasileño.

En este sentido el documento contiene:

Una panorámica de lo que se considera el sector rural en Brasil y sus características socio-económicas, una visión de la conformación del sector público agrícola, la caracterización de la actuación del Ministerio de Agricultura en el contexto Institucional Federal y finalmente, una caracterización del esfuerzo de desarrollar un Sistema Nacional de Planificación Agrícola.

I. EL SECTOR RURAL

1. Las Unidades de Producción y Población

El sector rural de Brasil comprende las unidades de producción, las poblaciones a ellas vinculadas y los respectivos trabajadores permanentes y temporarios que en ellas trabajan.

En 1975 el censo agropecuário estimó la existencia de 5.007.169 unidades de producción asi distribuidas:

Propietarios	3.085.299
Arrendatarios	601.472
Medieros	312.707
Ocupantes	987.886
Sin declaración	19.805

La población rural estimada en 1975 fue de 40millones de personas.

Del total de unidades de producción, en 1975, 2.616.575 son menores de 10 ha. y 4.160.000 estan en el tramo inferior a los 50 ha.

Las estadísticas del Instituto de Colonización y Reforma Agrária, referidas a los inmuebles rurales registran la existencia de 3.387.000 inmuebles de los cuales 2.437.000 son clasificados como minifundios, 162.800, como empresas rurales y 787.370 como latifundios. La misma fuente, estima la existencia de 500 mil arrendatarios/medieros y 500 mil poseros.

Estos datos permiten estimar que los inmuebles clasificados como minifundios sumados a los medieros y poseros, en el País son cerca de 3,5 millones.

En la propuesta de un Programa Nacional de Promoción de Pequeños Productores - SUPLAN/MA y IPEA/SEPLAN-1979, se contabilizan 4.452.000 familias de bajos ingresos 1/ en las 19 unidades de la Federación seleccionadas para el Programa.

Aunque pueda haber discrepancia entre las diferentes fuentes de información, fechas y conceptos, se puede concluir que el número de pequeños productores en el sector rural en Brasil es de cerca de 4 millones y considerando el promedio de 5 personas por familia, se puede estimar una cifra de 20 millones de personas vinculadas a la pequeña producción.

Además, los asalariados permanentes y temporários del medio rural se acercan a los 13,8 millones de personas.

Considerando que 83% de las unidades de producción son de tamaño inferior a las 50 ha., teniendo apenas 14% de la tierra, y que las unidades de producción con mas de 500 ha. representan menos del 2% del total, ocupando un 54% del área total, es fácil deducir sobre la reduzida disponibilidad de tierra para los pequeños productores.

2. Características sócio-económicas del sector rural

Los datos anteriores sobre la estructura de las unidades de poducción, y de la población constituyen un retrato muy parcial del perfil del sector rural del Brasil.

Algunas características de la dinámica sócio-económica sectorial y sus relaciones con lo demás sectores permiten interpretar mejor el cuadro rural del País.

1/ Se califican como Productores de bajos Ingresos, aquellos cuyo ingreso bruto es inferior a dos sueldos vitales regionales.

El cuadro Institucional sectorial y sus parámetros suelen ser definidos por la estrategia global de desarrollo, Las prioridades agrícolas y los patrones de interdependencia con el resto de la economía tienen mucho que ver con el contexto global del desarrollo y por lo tanto, las directrices de carácter institucional, la administración y gestión del Sectro Público Agrícola son reflejo de la política global de administración del proceso de desarrollo, donde los aspectos políticos tienen alta ponderación.

Es con la preocupación de definir el panorama del contexto en que se ubica la administración del sectro agrícola, que presento sintéticamente algunos antecedentes.

1. La política económica, a partir de los años 30 hasta el final de la década de los años 60, incentivó, la hegemonía del capital urbano-industrial.

   En este contexto de la economía del País, la agricultura ha contribuido fuertemente no solo en la generación de divisas, indispensables para la industrialización, como también ha transferido recursos financieros para la industria y otros sectores, via confisco de parte del ingreso de las exportaciones agrícolas.

2. A partir de la mitad de la década del 60, el sector agrícola fue sacudido por una intensa penetración de tecnología sofisticada en términos de uso de tractores y fertilizantes. Sin embargo, este cambio se hizo de forma desigual, ya sea por regiones previlegiando el

Sur y el Sudeste, o ya sea por productos, privilegiando los de exportación y aquellos dirigidos a la transformación industrial.

En consecuencia, las relaciones de trabajo, por su lado, también sufrieron cambios, se ha reducido sustancialmente el contingente de trabajadores permanentes en el campo, con el fortalecimiento de las relaciones de trabajo de tipo familiar. En contra parte, surgen los trabajadores itinerantes y temporarios, completando el cuadro de consecuencias de las innovaciones tecnológicas introducidas.

La estructura fundiaria, al permanecer inalterada por el proceso de modernización, facultó la concentración de la propiedad de la tierra, manteniendo el binomio latifundio-minifundio, como todas las consecuencias que le son particulares.

Otra consecuencia que se identifica es de que al invés de la penetración del capitalismo brasileiro no haber llevado al completo desaparecimiento de las formas no capitalistas, contrariamente, el propio proceso de desarrollo capitalista ha llevado a la creación y recreación de formas no capitalistas de producción.

3. Los datos disponibles dan cuenta que el sector agrícola, históricamente ha reducido su participación en la formación del Producto Interno Bruto. Sin embargo, obtuvo tasas de crecimiento relativo elevadas y, en las condiciones de mercado vigentes, generó excedentes exportables que han permitido la expansión acelerada de las ventas externas en términos absolutos.

La concentración en los productos de exportación ha sostenido el ritmo de crecimiento del Producto Nacional, en términos regionales,

permanecieron y se acentuaron desequilibrios que mantuvieron el proceso desigual de desarrollo.

4. De otra parte, los productos de mercado interno, sobretodo los de alimentación, presionados por la política de contención inflacionaria, solo encuentran viabilidad de producción en la pequeña producción familiar, con bajos índices de tecnificación.

Dentro de este esquema, la pequeña producción es responsable por cerca de 60% de la producción de alimentos.

5. En síntesis, como consecuencia del patrón global de desarrollo tenemos:

- la disminución de la población económicamente activa agrícola en relación a otros sectores, que absorvieron en parte esta fuerza de trabajo. Esto explica el hecho de la tasa de desempleo rural ser mas baja que la de otros sectores, debido al traslado de esa mano de obra en razón de su relativa incapacidad para retenerla en el sector.
- por su turno, la evolución diferenciada del producto determinó el desnivel inter-regional de renta y entre la población urbana y rural. El análisis del producto "per capita" muestra que el sector agrícola participa con alto porcentaje en el contigente de población de bajos ingresos.
- con relación a la política comercial externa, en que pese la prioridad en la ampliación del volumen de las exportaciones y en la

diversificación de la pauta, especialmente en relación a los productos manufacturados los datos demuestran que pocos productos tradicionales de origen agropecuario continúan como los principales responsables por el incremento de las exportaciones habiendo frustraciones en lo que respecta a las expectativas de cambios.

- los niveles de consumo interno de alimentos muestran significativos diferencias regionales, principalmente en el consumo de calorías y proteínas. Al considerar los niveles de renta, se constata un agravamiento en las disparidades de consumo. La modernización tecnológica, que podría viabilizar el aumento de la producción y productividad de alimentos se viene realizando con alto grado de concentración.
- finalmente, la estructura fundiaria, asociada a la poca extensión de la asistencia técnica y del crédito a los estractos de pequeños productores de alimentos, interfieren sobre los niveles de renta y de alimentación de los pequeños productores, que en su mayor parte se dedican a la producción de alimentos para consumo interno.
- Por lo tanto, es interesante observar como la conformación histórica del sector público agrícola se perfiló para dar soporte a las prioridades sectoriales, fijadas como consecuencia de las prioridades nacionales.

II EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

1. Funciones

Teóricamente, el sector público agrícola debería estructurarse armónicamente con los principales órganos que tienen a ver con la formulación y ejecución de la política agrícola.

En este sentido, su estructura debería abarcar principalmente las funciones de:

a. Formulación de la Política Sectorial.

b. Enfoque regional del desarrollo rural.

c. Desarrollo tecnológico incluyendo producción y transferencia de tecnología para las principales actividades productivas orientadas hacia el mercado interno.

d. Desarrollo tecnológico y fomento a al comercialización de los principales rubros de exportación.

e. Política de crédito rural.

f. Política de abastecimiento interno.

g. Política fundiária.

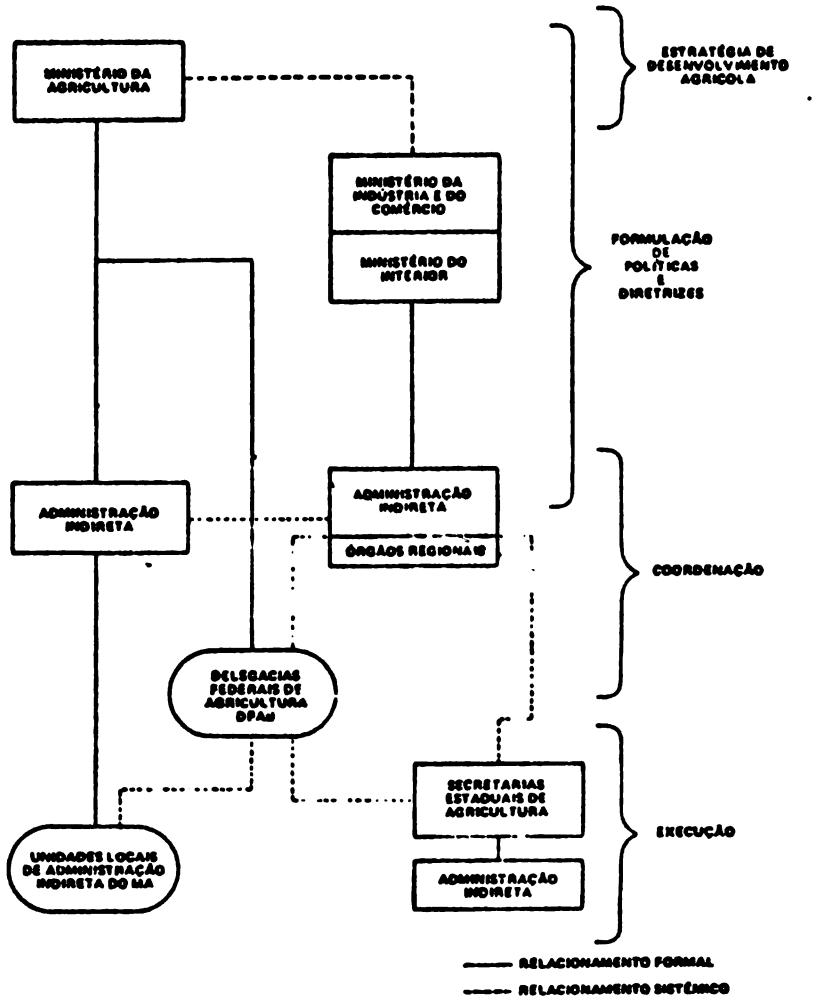
3. Funciones y Centros de Decisiones

En la práctica, todas las funciones del item 1. existen, distribuídas en diferentes centros de decisión como se ve en la Matriz Nº1. De la observación de la Matriz Nº1. merece destaque:

1. Que importantes productos como café, azúcar, alcohol y caucho, tienen su política definida por el Ministerio de Industria y Comercio, con casi independencia en relación al Ministerio de Agricultura.

2 - Estructura

DIAGRAMA DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA — SPA *



* DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA FAZEM PARTE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE TODOS OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO, TOTALIZANDO APROXIMADAMENTE 500 ÓRGÃOS E ENTIDADES.

MATRIZ DE FUNCIONES POR CENTROS DE DECISIÓN

CENTROS DE DECISIONES / ICIONES	CENTROS DE DECISIÓN																						
	CNE	CDE	SEC. PLANEJAMENTO PRESID. REPÚBLICA		MIN. DO INTERIOR		MIN. INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO			MINISTÉRIO DA AGRICULTURA											CNN	BACEN	BB
			PLANEF. NACIONAL	SEC. ESP. ABASTEC	PLANEJ. REGIONAL	IRRIGACIÓN	IAA	IBC	SUDNEVEA	INCRA	EMBRAPA	EMBRATER	CEPLAC	CODAL	CFP	CIBRAZEM	SG	SNP	SNAB	SNB			
Formulación de la Política Sectorial			X														O	O	O	O			
Enfoque Regional del Desarrollo Rural			X		X								X				O						
Desarrollo Tecnológico Productos p/Mercado Interno y Algunos Rubros de Exportación											X	X	X										
Desarrollo Tecnológico y Fomento a la Exportación de Importantes Productos de Exportación				(X)			(X)	(X)	(X)				X						O				X
Política de Abastecimiento				X										[X]	[X]		O		O				
Política de Crédito Rural		X	X										X				O				X	X	X
Política de Precios				X									X		[X]		O		O		X		
Política Fundiaria		X	X							X					[X]								
Política Agroenergética	X		X				X										O						
Política de Irrigación						X												X					

NOTA: X - Predomina en las decisiones

(X) - Decide autonomamente en relación al M.A.

[X] - Se subordina a más de un centro de decisión

O - Participa sin poder de decisión

2. La política de abastecimiento tiene sus mecanismos propios subordinados a la Secretaría de planificación de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría Especial de Abastecimiento, (SEA) y los órganos del Ministerio de Agricultura están supeditados a la orientación de la SEA.

3. El enfoque del Desarrollo Regional del Sector Agrícola está bajo la orientación del Ministerio del Interior, y de la Secrería de Planificación de la Presidencia de la República, principalmente a través de los programas Especiales de Desarrollo Regional (Polonordeste, Polo Amazónico, Polo Centro y otros Programas localizados de desarrollo regional), a través de las superintendencias.

Sin embargo, en relación a estos programas están institucionalizados mecanismos interinstitucionales de coordinación a nivel nacional, regional y estadual. También manejos riego.

En lo que concierne a los (PDRIS) proyectos de desarrollo regional integrados existe una experiencia de coordinación institucional muy rica, que tiende a perfeccionarse, en donde, la participación de los principales Ministerios se hacen a través de Comisiones Interministeriales, participando principalmente:

- Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República
- Ministerio de Interior.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación.

A nivel regional la coordinación corresponde a las superintendencias de desarrollo regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL).

La coordinación de la ejecución suele ser a través de las Secretarías de Agricultura y Planificación de los Estados, a través de una Unidad Técnica.

La mayor parte de estos proyectos estan financiados por el Banco Mundial y por el BID.

4. La política de irrigación de acuerdo a Ley de irrigación es de entera responsabilidad del Ministerio del Interior. El Ministerio de Agricultura en la práctica está tratando de desarrollar un Programa de Desarrollo de valles húmedos e inundados (várzeas).

5. La orientación de la producción de agroenergía está supeditada a la Comisión Nacional de Energía que cuenta con la participación de los varios ministerios y de representantes de la industria automobilística. Esta comisión está compuesta por:

- Vicepresidente de la República.
- Ministerio de Planificación de la Presidencia de la República.
- Ministerio de Minas y Energía.
- Ministerio de Industria y Comercio.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Transportes.
- Ministerio de Hacienda.
- Secretaría de Comunicaciones Sociales de la Presidencia.
- Gabinete Militar de la Presidencia.

- Presidencia de la PETROBRAS.
- Presidencia de la ELETROBRAS.
- Presidencia del Consejo Nacional de Petróleo.
- Presidencia de los Fabricantes de Automóbiles y Vehículos.

De otra parte, la Comisión Nacional del Alcohol -CENAL - dicta la política de producción de materias primas para el alcohol esta comisión esta constituída por:

- Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República.
- Ministerio de Industria y Comercio.
- Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Minas y Energía,
- Ministerio de los Transportes.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio del Trabajo.
- Confederación Nacional de Industria.
- Confederación Nacional de la Agricultura.

Dentro del Programa de Agroenergía, el Ministerio de Agricultura tiene la coordinación de los programas de aceites. El Instituto Nacional del Alcohol prácticamente maneja las políticas energéticas que emane del alcohol, vegetales y combustibles de la madera, etanol, carbón vegetal y leña, a través de la Comisión Especial de Energia, que actúa en la coordinación de las acciones en el ámbito del MA y en sus relaciones con los demás órganos involucrados con el tema agroenergético.

6. En relación a la Política de crédito, los centros de decisión están distribuídos entre el Consejo Monetário Nacional, el Banco Central el Banco del Brasil y el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Agricultura comanda parcialmente el crédito agrícola del Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

7. Estos datos son suficientes para constatar:

a. No hay en la práctica un delineamiento claro de un conjunto de instituciones que configuran el "Sector Público Agrícola".

b. La reducida participación del Ministerio de Agricultura en los centros de decisión que afectan el sector rural.

c. La dispersión de acciones de formulación y ejecución de la política agrícola en diferentes centros de decisión y la ejecución sin mucha articulación entre ellos.

Esta dispersión es consecuencia del surgimiento histórico de prioridades nacionales que determinan la creación de instituciones y organismos, que a la larga en el futuro absorben funciones y acciones que naturalmente deberían estar dentro del Ministerio de Agricultura.

El Ministerio de Agricultura de Brasil, como en otros países, es el resultado del desmembramiento de Ministerio de Industria, Comercio y del Trabajo.

III - EL MINISTERIO DE AGRICULTURA

1. Administración Directa e Indirecta

En su evolución histórica el Ministerio de Agricultura trató de descentralizar las funciones para dar más flexibilidad y moderdad administrativa.

Este hecho determinó la existencia paralela de varios órganos de Administración Directa con otros de Administración Indirecta.

Pertenecen a la Administración Directa los órganos del Ministerio que funcionan dentro de los patrones adminstrativos fijados por el (DASP) "Departamento Administrativo de Servico Público", que es responsable por la definición y supervisión de todos los aspectos administrativos y de personal del sector público federal. Sus normas y reglamentos son comunes a todos los Ministerios.

A la Administración Indirecta, pertenencen todas las empresas públicas, entes autónomos, fundaciones y empresas de economía mixta, vinculadas administrativamente a los Ministerios.

El Ministerio de Agricultura, con el propósito de dar mayor flexibilidad a funciones importantes, fue creando su estructura de Administración Indirecta.

Con esta filosofía administrativa, fue aprobado el Decreto que dispone sobre la Estructura Básica del Ministerio, considerando la Administración Directa y los órganos vinculados (Administración Indirecta).

1.1 Estructura Básica del Ministerio de Agricultura 1/

a. Areas de actuación:

- Agricultura, pecuaria, caza, pesca.
- Recursos naturales renovables: flora, fauna, suelos.
- Estímulos financieros y crediticios.
- Meteorología, climatología.
- Investigación y experimentación.
- Vigilancia y defensa sanitaria animal y vegetal.
- Padronización e inspección de productos vegetales y animales o de consumo en las actividades agropecuarias.

b. Organos que constituyen la estructura básica del Ministerio de Agricultura:

- Organos de Asistencia Directa e Inmediata al Ministro de Estado:
  - Gabinete del Ministro (GM)
  - Consultoría Jurídica (CJ)
  - División de Seguridad e Informaciones (DSI)
  - Coordinadoría de Comunicación Social (CCS)
  - Coordinadoría de Asuntos Económicos (CAE).
- Organos colegiados:
  - Consejo Nacional de Agricultura (CONAG).
  - Comisión Central de Coordinación (CCC).
  - Consejo del Fondo Federal Agropecuario (CFFA).
  - Comisión Coordinadora de la Creación del Caballo Nacional.

1/ Ver anexo N°1.

- - Comisión Nacional de Pesquisa Agropecuaria y de Asistencia Técnica y Extensión Rural. (CONPATER)

d. Organos Centrales de Planificación

- Secretaría General.
- Inspectoria - General de Finanzas (IGF).

e. Organos Centrales de Dirección Superior:

- Secretaría Nacional de Producción Agropecuaria (SNAP).
- Secretaría Nacional de Abastecimento (SNAB).
- Secretaría Nacional de Defensa Agropecuaria (SNAD).
- Departamento de Administración (DA).
- Departamento de personal (DP).

f. Organos Autónomos:

- Comisión Ejecutiva del Plan de la "Lavoura Cacaueira" (CEPLAC).
- Centro Nacional de Ingeniería Agrícola (CENEA).
- Coordinación de Asuntos Internacionales de Agricultura (CINGRA).
- Grupo Ejecutivo de Electrificación Rural de Cooperativas (GEER).
- Consejo Nacional de Cooperativismo (CNC).
- Instituto Nacional de Metereología (INEMET).

g. Organos Regionales

Delegacias Federales de Agricultura (DFA)

h. Organos Colegiados Interministeriales, presididos por el

Ministerio de Estado.

- Comisión Coordinadora de la Política Nacional de Crédito Rural (COMCRED).
- Consejo Nacional de Abastecimiento (CONAB).

i. Organos vinculados al Ministerio de Agricultura

- Entes Autónomos
  - Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).
  - Superintendencia Nacional del Abastecimiento (SUNAB)
  - Instituto Brasileño de Desarrollo Florestal (IBDF).
  - Superintendencia del Desarrollo de la Pesca (SUDEPE)
  - Comisión de Financiamiento de la Producción (CFP).

j. Empresas Públicas:

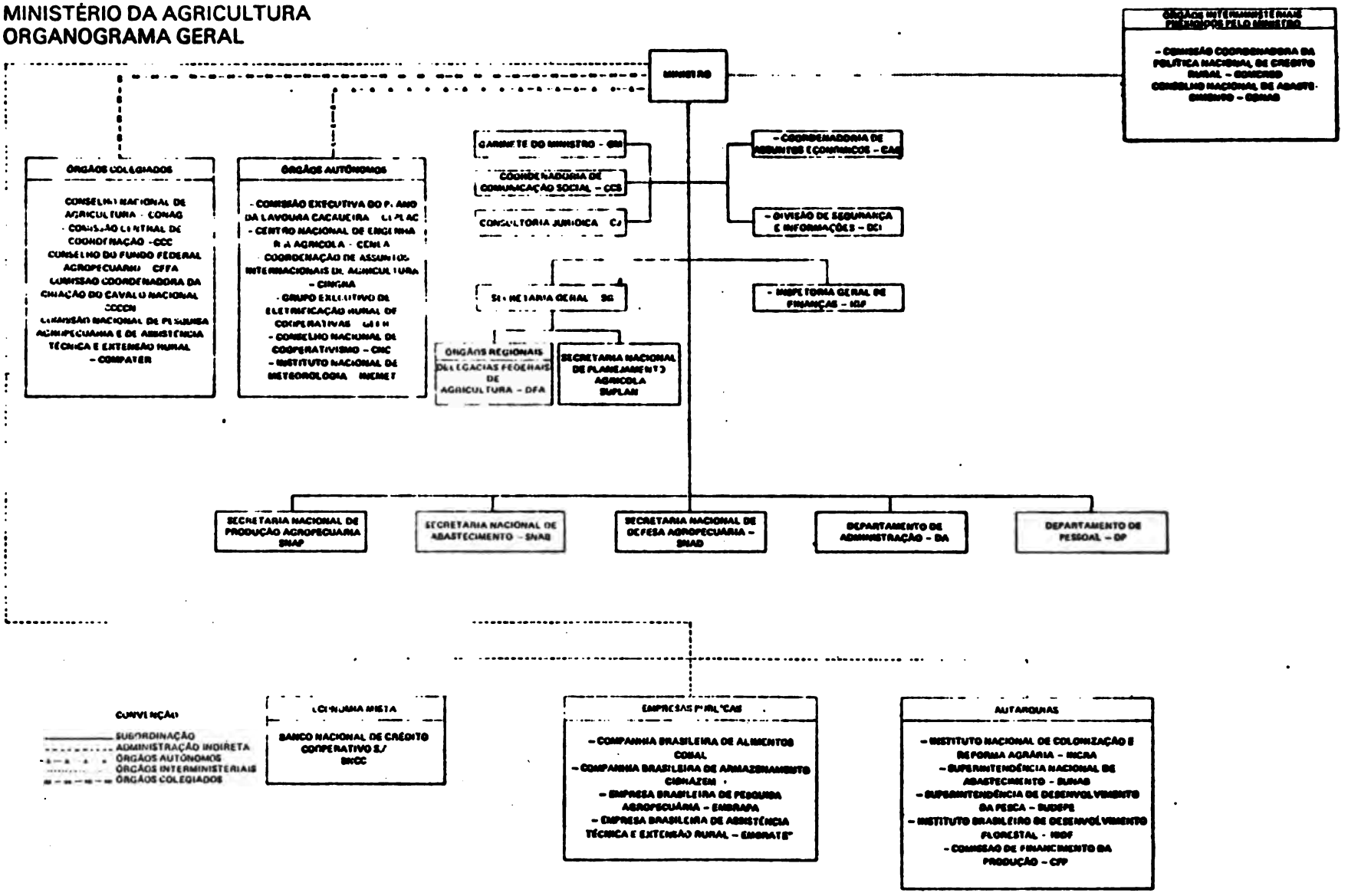
- Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)
- Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y extensión Rural (EMBRATER).
- Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL)
- Compañía Brasileña de Almacenamiento (CIBRAZEN)

1. Sociedad de Economía Mixta

- Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. (BNCC)

El organograma N°1. define las principales relaciones administrativas del Ministerio de Agricultura.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
ORGANOGRAMA GERAL



2. Algunos Problemas de la gestión en el Ambito del Ministerio

2.1 - Dualidad de comportamiento de las personas

En algunas unidades operacionales, sobretodo las que tienen a ver con los aspectos "Administrativos, de tipo burocrático" y en unidades técnicas como son las "De Administración Superior" (SNAP), (SNAB), (SNAD), sus funcionarios pertenecen al "cuadro permanente de personal de la Unión) en donde los niveles de remuneración suelen ser 1/3 de valor de mercado. Esto crea desajustes cuando se confrontan con funcionarios con las mismas funciones y tal desnivel de remuneración.

2.2 - Administración directa versus la Indirecta

La conformación de la Administración Indirecta, anterior a la actual Estructura Básica dificulta al operacionalización de coordinación de políticas, tales como: las de Abastecimiento, Producción, Investigación, Asistencia Técnica, en vista del no reconocimiento de los directivos de estos órganos, de la autoridad formal y no de hecho, del liderezgo de los órganos creados para coordinar y supervisionar la Administración Indirecta.

2.3 - Dispersión de los centros de decisión en relación al agro.

Como se ha visto en el punto III, el sector público agrícola está contenido en varias esferas administrativas,

además del ámbito del Ministerio de Agricultura.

En este contexto, la capacidad real del Ministerio de liderar la conducción de la política agrícola es reducida por la dispersión de las decisiones en el propio sector público agrícola y en el sector público como un todo, Esto resulta muchas veces en falta de unidad de criterio, y de autoridad administrativa.

IV - EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION AGRICOLA

1. Justificativa

El Sistema Nacional de Planificación Agrícola (SNPA) emerge de los propios antecedentes del sector rural y de sector público agrícola.

En el sector rural observamos que sus características socio-económicas y sus problemas son complejos, regionalizados e involucran relaciones de interdependencia con todo el proceso de desarrollo.

En el sector público agrícola están evidenciadas lagunas de funcionalidad que merecen mejores nexos de articulación interinstitucionales importantes.

Por último, emerge de la necesidad de dotar al Ministerio de Agricultura de una estructura de Planificación y programación, capaz de apoyar la administración superior de los instrumentos indispensables, sea para liderar la política agrícola, sea para liderar la conducción de la ejecución a través de sus órganos de administración Directa e Indirecta.

2. Diretrices del SNPA

El SNPA es parte del sistema de planificación federal y mantiene ligaciones con otros sistemas, sea a nivel dederal como regional y estadual, con el objetivo de garantizar la unidad y coherencia de la acción del sector público agrícola con el sector privado.

De ser así, de su acción deberán resultar aspectos de carácter normativo para el sector público e indicativo para el sector privado.

Otra fuente de orientación para el SNPA, fue la decisión del gobierno de desarrollar el Sistema Sectorial de Planificación Federal dentro de una jerarquía definida en todos sus niveles.

Asociada a esta verticalidad de los sistemas de planificación las dimensiones geográficas y condiciones socio-económicas diferenadas de las macro-regiones y estados brasileños indujeron la necesidad de implantar un Sistema Nacional de Planificación Agrícola especialmente decentralizado, capaz de contemplar, al nivel de la formulación de las políticas agrícolas las aspiraciones regionales y estaduales.

Esa decentralización, sea en la jerarquía de los sistemas de planificación, sea en su dimensión geográfica, se justifica por la forma como históricamente la administración pública se estructuró a nivel federal, regional y estadual - resultando en una acentuada dispersión y especialización de órganos que formulan y ejecutan la política agrícola.

3. Componentes del SNPA

El diagrama a seguir permite una visión general de los principales componentes y relaciones del sistema.

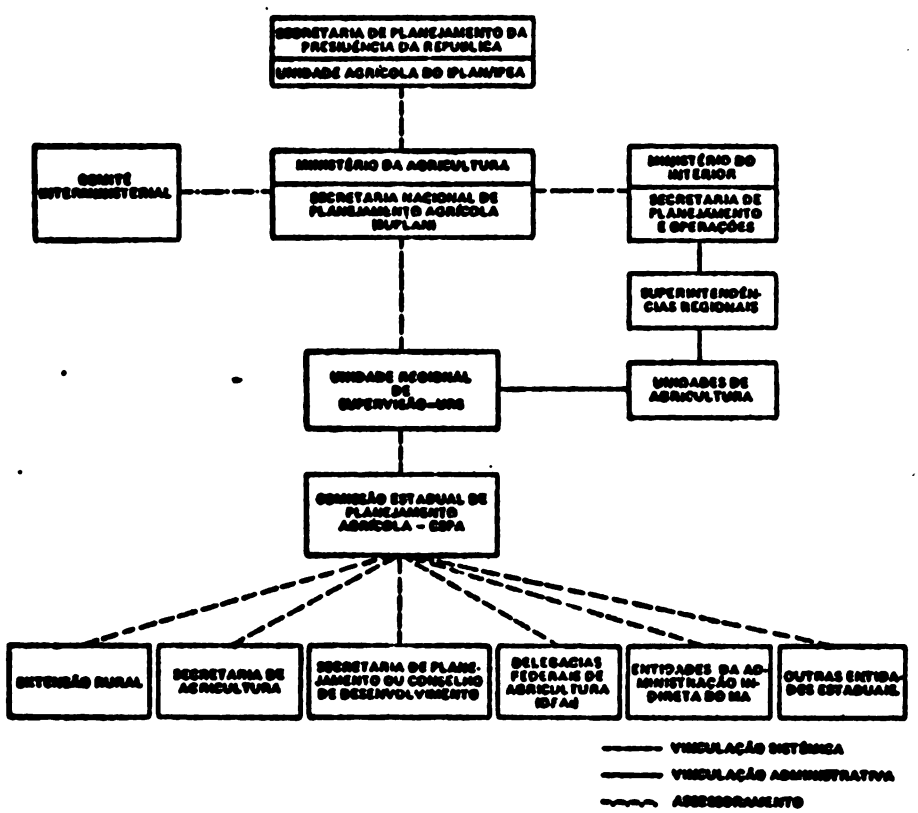
4. Instrumentos del SNPA

El proceso decisorio formal de la Administración Agrícola Nacional utiliza instrumentos básicos que explicitan y consustancian las políticas, objetivos, directrices y metas de corto y mediano plazos. Ellos son:

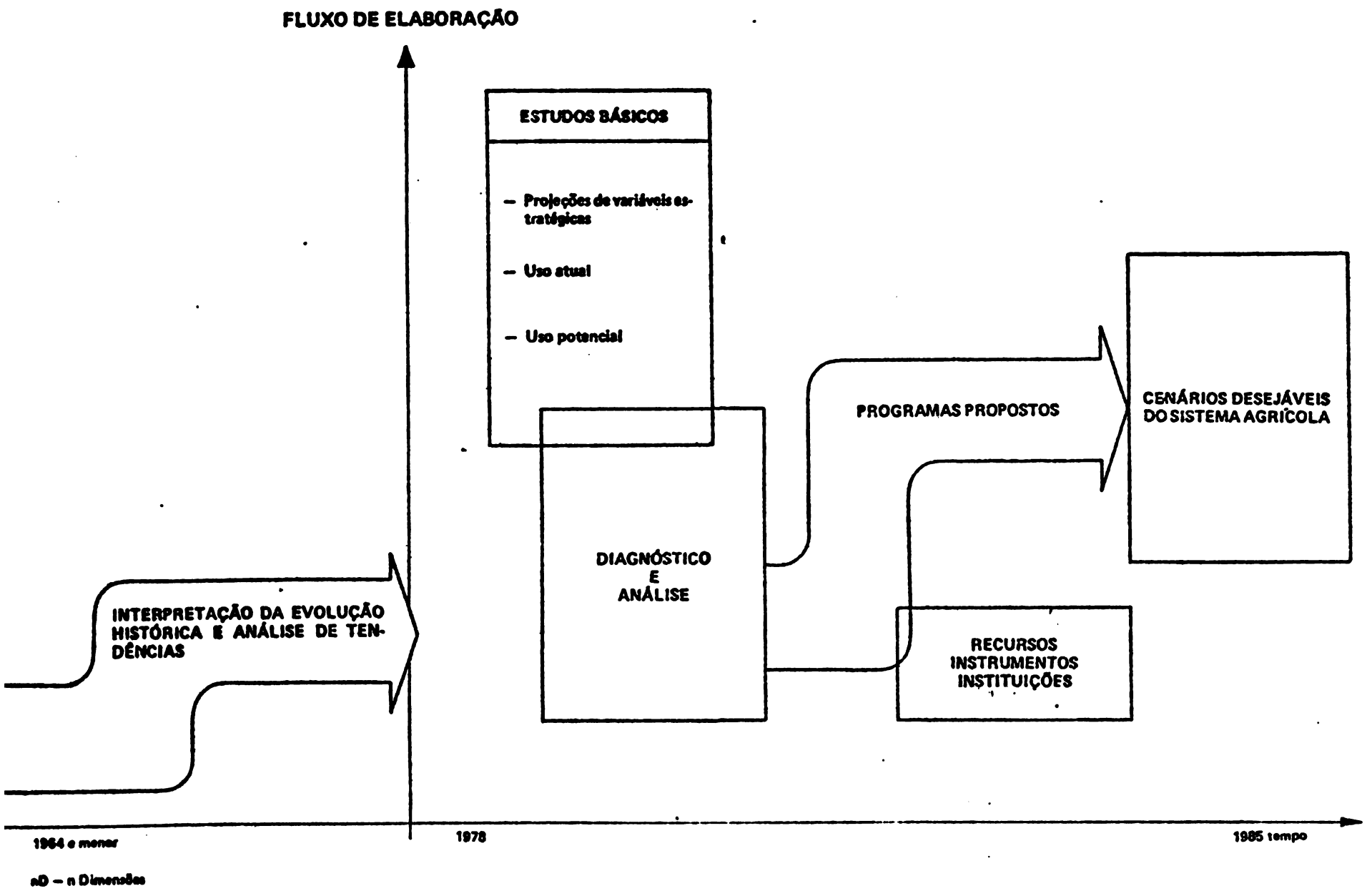
- Planes Nacionales de Desarrollo (PND): Sector Agrícola.
- Planes de Desarrollo Regional (PDR) Sector Agrícola
- Planes Estaduales de Desarrollo (PED) Sector Agrícola.
- Planes Anuales de Producción y Abastecimiento (PAPA) a nivel estadual y nacional.
- Presupuesto Consolidado del sector público agrícola a nivel estadual regional y nacional.
- Perspectiva de Produción y Abastecimiento Regional.
- Programa y Proyectos Especiales.
- Programa de Modernización del sector Público Agrícola.
- Programa de Desarrollo de los Recursos Humanos.
- Planes operativos anuales (PO) del Ministerio de Agricultura.
- Presupuesto-Programa (OP) del Ministerio de Agricultura.

Con el objetivo de crear base técnico-científica para estos instrumentos se estructuró un conjunto de estudios básicos orientados a una interpretación amplia del proceso de desarrollo sectorial y del

DIAGRAMA DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA — SNPA



As Delegacias Federais de Agricultura constituem-se em departamentos órgãos do Ministério da Agricultura, integrantes do SNPA, a nível estadual, juntamente com as Secretarias de Planejamento, Secretarias de Agricultura, Entidades da Administração Indireta do MA, Órgãos que compõem o Sistema Nacional de Assistência Técnica e de Extensão Rural e outros órgãos e entidades estaduais específicos de execução de políticas agrícola.


FLUXO DE ELABORAÇÃO
ESTUDOS BÁSICOS
— Projeções de variáveis estratégicas
— Uso atual
— Uso potencial
INTERPRETAÇÃO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E ANÁLISE DE TENDÊNCIAS
DIAGNÓSTICO E ANÁLISE
PROGRAMAS PROPOSTOS
RECURSOS INSTRUMENTOS INSTITUIÇÕES
CENÁRIOS DESEJÁVEIS DO SISTEMA AGRÍCOLA
1964 e menor
1978
1985 tempo
nD — n Dimensões

soporte político Institucional. Estos estudics obedecieron el flujo de elaboración que se presenta a seguir.

5. Puntos para reflexión sobre el SNPA

a. La idealización de su Sistema de Planificación Agrícola Nacional en el contexto político institucional del sector público agrícola corre riesgos de ser considerado cuerpo extraño, principalmente por dos motivos:

- por el sentido crítico que pueda asumir el equipo de planificación, con lo ya establecido históricamente.
- la actitud de aislamento que pueda asumir el equipo mientras desarrolla largos y engorrosos estudios.

b. Los responsables por la administración de organismos del sector público suelen absorberse, por las presiones de los aspectos conjunturales de la política agrícola. Para que haya la sensibilización de los directivos, que desempeñan cargo "político" es indispensable que el equipo de planificación tenga sensibilidad para generar y ayudar a operacionalizar instrumetos que contribuyan a resolver los problemas conjunturales, con el ciudado de no dejarse absorver totalmente en los aspectos conjunturales. Hay que buscar punto de equilibrio entre lo básico y coyuntural.

c. La participación de los equipos de ejecución de la política agrícola en las etapas de formulación de planes, programas y proyectos es más importante de lo que muchos planificadores imaginan.

d. El sentido común, en la etapa actual de conocimiento socioeconómico del sector pude superar las mas redinadas metodologías cuantitativas.

e. La viabilidad de planes, programas y proyectos, dependen tanto o mas de la participación de los produtores y agentes privados y de lo que se propongan hacer, que de las idealizaciones tecnocráticas.

V - RESUMEN

De los cuatro puntos analizados en estos documentos resultan conclusiones que pueden ser así sisntetizadas.

1. En la medida en que se fueron cumpliendo las prioridades nacionales de desarrollo, teniendo el sector rural como sector sacrificado en el proceso, el sector público federal fue creando organismos especializados para dar cumplimiento a la estrategia global.

   Es así que en el ámbito del Ministerio de Industria y Comercio están importantes funciones relativas a al promoción de productos prioritarios, como azúcar, alcohol, caucho y café.

2. La modernización tecnológica del sector se hizo en forma desigual entre regiones y estratos de productores, en donde la pequeña

producción de alimentos se mantuvo predominantemente con bajos ingresos.

3. El control de los precios agrícolas y de abastecimiento interno de los centros industrializados a bajos contos para al masa de trabajadores urbanos, determinó sistemas institucionales de decisión que extrapolan el ámbito del sector público agrícola y constituye factor de ampliación de la dispersión de los centros de decisión.

4. En este contexto la configuración del sector público agrícola se hace a través de varios Ministerios, y otros organismos, haciendo difícil armonizar los aspectos de formulación y ejecución de la política agrícola.

5. El Ministerio de Agricultura idealizado para ser el órgano responsable por la política agrícola tiene restriciones en razón de:

   a. Incapacidad para liderar el proceso de conducción de la política agrícola, debido al grado de dispersión de los centros de decisión.

   b. Su estructura interna dotada de una administración directa y otra indirecta, no ha logrado los mecanismos para armonizar y coordinar las acciones principalmente de todos los órganos de la administración indirecta hacia criterios uniformes y objetivos convergentes y/o complementarios.

c. La existencia de importantes funciones de crédito rural y de abastecimiento y política fundiaria, sobre las cuales no tiene poder de decisión.

6. El funcionamiento del sistema nacional de planificación aunque aunque válido como idea, para apoyar al Ministerio como mecanismo de concepción, formulación y articulación de políticas todavía carece de operacionalización en muchos aspectos fundamentales especialmente relativos a la creación de un núcleo pensante y con capacidad de articulación de los diferentes aspectos de la planificación operacional.

INTERVENCIONES PRODUCIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA PARTICIPACION DE ARNALDO VERAS

HERRERA: Efectivamente en los varios modelos de organización del sector agropecuario en que ha participado el Programa de Gestión, nosotros colocamos énfasis en que, una vez asignadas las funciones técnicas a las diversas entidades, alguien debería ser el rector, coordinador o líder del mismo sector. Ese alguien debía tener capacidad gerencial, política, técnica. Nosotros en el IICA esperamos que ese alguien sea el Ministro de Agricultura, pero puede ser otro órgano el que desempeñe la función. Lo importante es que alguien lo haga y lo haga bien. En algunos casos, la ley ha entregado esa función al Ministerio pero el Ministerio no ha podido desempeñarla por falta de capacidad para hacerlo o por falta de interés. En aquellos casos ha habido siempre alguien que sin tener las funciones legales de rectoría ha ejercido las funciones de rectoría. El caso de Colombia y el papel del MA y Dirección del DRI pueden ilustrar bien el punto.

Creo que lo que hay que enfatizar es que la entidad que sea seleccionada para ejercer el liderazgo o rectoría del setor debe ser dotado de la capacidad técnica, política y gerencial para que pueda cumplir su papel. Si el MA es el selecionado para ejercer ese papel debe tener también ciertas capacidades.

VERAS: El punto que creo resalta de mi exposición es que hay que volver a revisar el papel que le hemos estado asignando a los Ministerios de Agricultura. No siempre el MA puede ser el líder de la política agropecuaria pues muchas políticas se deciden fuera del sector de influencia del Ministerio. Otras veces, como ocurrió en Brasil cuando el Ministerio tuvo un Ministro competente, decidido a darle importancia y relevancia al Ministerio y que tenía peso político, el Ministerio por reflejo de la personalidad del Ministro pudo ejercer ese papel. Pero al irse el Ministro, se llevó a su nuevo Ministerio varias de las fundaciones de rectoría que había ganado el Ministerio.

Muchas veces, medidas de política dictadas en interés general de la economía del país no son compartidas por el sector agropecuario. Muchas veces estas decisiones no son compartidas por el sector agropecuario porque son decisiones tomadas para sacar recursos del sector agropecuario para financiar el sector urbano e industrial.

Los ministerios manejan cosas pequeñas, son débiles. El medio con el que interactúa el MA no es el de las grandes decisiones. Y ello es así, porque es una decisión nacional que sea así.

ARAUJO: Efectivamente los MA son débiles y contribuyen a esta debilidad el que los organismos internacionales para la ejecución de sus proyectos, seleccionen mecanismos operativos fuera de los Ministerios. Me parece que el fortalecimiento (en lugar de debilitamiento) de los Ministerios es muy necesario y para ello, el esquema de fortalecimiento institucional conserva aún su plena validez.

VERAS: En Brasil lo que efectivamente ha habido ha sido fortalecimiento de programas que manejaba el MA (investigación, extensión, mercadeo) pero que para que pudieran operar bien, hubo que sacarlos del Ministerio y pasarlos a entidades nuevas que se crearon como adscritas al MA pero administradas fuera de éste. Ello ha creado algunos conflictos que hay ahora y es que subsisten simultáneamente estas instituciones nuevas y las viejas estructuras del MA.

TORREALBA: Es posible tener una idea de cuantos recursos asigna el Gobierno al sector rural? Qué entidades participan en los programas de desarrollo rural integral?

VERAS: La cantidad de recursos que se asigna al sector rural es bastante alta. Está distribuída entre varias entidades federales, estaduales, regionales. Al principio el énfasis de los programas integrales de desarrollo rural era en infraestructura física, educación, salud, pero ahora yo diría que hay una reorientación hacia lo productivo.

En general, las intervenciones no obedecen a una estrategia global sino más bien son casuísticas. En ellas participan los ministerios del Interior a través de las Superintendencias; los Ministerios de Salud; Educación; Transporte; Agricultura y de Planificación.

GUERRA: Cuál es el proceso de manejo de los proyectos de desarrollo rural integral y qué relación tienen con el Ministerio de Agricultura?

VERAS: La estructura del sector público agropecuario aparece en la página 7 del documento que he presentado. Luego en la página 21 tenemos el diagrama del sistema nacional de planificación agrícola. Podemos apreciar que al lado de cada Ministerio hay una comisión interministerial en la que participan los principales ministerios involucrados en solución del proceso respectivo. En esta Comisión se discuten y asignan los recursos y luego se negocian los mismos con el Ministerio de Planeamiento que maneja los presupuestos de todos los Ministerios. Al participar en la Comisión el Ministerio del Interior, participan a través suyo todas las Superintendencias regionales que dependen de éste.

Para los proyectos de desarrollo rural regional, existe un mecanismo que va del nivel nacional al local pasando por los niveles regionales y estaduales. A nivel nacional el Proyecto es dirigido por una Comisión Ejecutiva en la que participan todos los involucrados.

A nivel regional estos proyectos tienen también una comisión regional adscrita a la Superintendencia respectiva, que tiene la función de coordinar a ese nivel las acciones de todas las entidades que participan en el proyecto.

A su vez, cuando los proyectos llegan a nivel estadual hay también un mecanismo de coordinación, ahora jefeado por la Comisión Estadual, la que tiene que coordinar la ejecución, acompañar y supervisar ésta.

La idea de este modelo es que en general todos los que van a tener participación en la ejecución de acciones del proyecto vaya participando desde arriba en la torre de decisiones que afecta la marcha del proyecto. Para operacionalizar y realizar todas estas cooperaciones, los ministerios firman convenios entre sí y el resto de las entidades.

Naturalmente, la existencia de todas estas comisiones y níveles ha creado conflictos entre entidades y niveles. Siempre ha habido puja por recursos e influencia, pero estos conflictos y pujas son inevitables cuando se trata de esfuerzos que como el agropecuario y rural deben ser interinstitucionales e intersectoriales. Naturalmente hay algunos proyectos que por haber sido promovidos a nivel estadual tienen otro esquema de organización (Minas Gerais por ejemplo) pero aún así la experiencia de ellos es también interesante en cuanto al manejo de la cosa interinstitucional e intersectorial.

MACDONALD: De la exposición me han quedado algunas dudas sobre algunos aspectos. Por ejemplo, cuál es la situación actual de la planificación sectorial agropecuaria? Qué tendencias se pueden prever para los órganos regionales? Para las secretarías estaduales?

VERAS: Mucho del sistema de planificación sectorial depende de la personalidad del Ministro de Agricultura y su capacidad para atraer poder hacia el MA.

El nivel regional y el sistema de Superintendencias ha tenido período de crisis pero actualmente se aprecia un refuerzo de este sistema fundamentado en la personalidad y liderazgo del actual Ministro del Interior.

Los niveles estaduales están teniendo una participación bastante activa en la promoción del desarrollo de las áreas bajo su influencia. Se prevé que con la apertura política habrá mucho mayor importancia ya que los Gobernadores pasarán a ser elegidos popularmente. Esta mayor importancia del sector estadual será de gran utilidad para programas DRI en los Estados. La complicación que tiene el nivel estadual es que dentro de un mismo Estado hay áreas con distinto grado de desarrollo.

Conviene aclarar que en Brasil tenemos programas DRI que están bajo la responsabilidad del Gobierno Federal (Polonordeste) otros que son regionales y otros estaduales.

INFANTE: Se dice que las entidades han sido creadas para satisfacer necesidades y resolver problemas. En el caso brasilero debido a la gran importancia que se le atribuye a las personas, parece que esas necesidades y problemas no fueran nacionales sino más bien de tipo personal.

Para aclarar mis dudas, podría elaborar en el modelo brasilero de desarrollo y la estrategia que pudiera explicar los papeles de las instituciones y las personas a que he aludido.

VERAS: A partir de los años 50 la estrategia de desarrollo brasilera ha sido muy clara industrialización a toda costa, aún a pretexto de la agricultura. Ahora se trata de devolver algo a la agricultura, pero ésto tomará tiempo porque los modelos no se deshacen así no más.

Para lograr ésto, el Gobierno Federal centralizó bastante la toma de decisiones. También en este punto en los últimos años ha habido un cierto afloje pero aún no hay una desconcentración muy grande. Es cierto que ahora hay mucha mayor representatividad que antes. Pero el Gobierno ha preferido no estimular, no porque no crea que no es bueno, la mayor participación debido a que es probable que el propio gobierno no podría satisfacer las demandas crecientes que ocasionan, por ejemplo, los agricultores organizados.

En cuanto al liderazgo de las personas, pasando por alto las características personales de los dirigentes, el modelo también es bastante consistente ya que en la mayoría de los casos designa personas que representan los postulados del modelo, los que con los altibajos de sus características personales tratan de ganar poder e influencia, pero dentro del modelo básico.

DONOSO: De la exposición que hemos escuchado, aún me queda la impresión de la debilidad de los Ministerios de Agricultura. Esta debilidad parece atenuada por la acción de algunos líderes. Es decir, aparentemente la debilidad es más bien de personas antes que intrinsica de los ministerios los que como he visto, pueden con un buen líder transformarse

y pasar de débiles a fuertes. Es decir, los ministerios tienen una gran capacidad de adaptación al liderazgo que tienen.

Aquí creo que es donde la estrategia de fortalecimiento institucional debe ser de utilidad al permitir a los ministerios conocerse a sí mismos, el potencial que tienen, ayudarlos a definir sus objetivos, estrategias y áreas de acción.

En general, a lo que he oído hasta el momento, concuerdo con que el papel que actualmente cumplen los ministerios, el papel que nosotros creemos que deben cumplir y lo que deberían cumplir de acuerdo a sus gobiernos y clientela, deben ser analizados cuidadosamente ya que en el fondo estamos hablando de modificaciones grandes en el modelo vigente del sector agropecuario y de los ministerios.

BLAIR: Estamos discutiendo el tema de la debilidad o no de los ministerios de agricultura. Me parece que el punto quedaría mejor aclarado si reconociéramos que en general, todos los ministerios de todos nuestros países están pasando por un período crítico. Dentro de ellos, caen los ministerios de agricultura, pero no porque éstos sean particularmente más débiles sino porque todos lo son.

Y ésto es así por diseño nacional. Porque los países quieren que los ministerios sean débiles.

Naturalmente que la persona de uno u otro ministro, la capacidad de liderazgo de uno u otro es también importante en que en algunos ministerios aparezcan en algunos momentos más débiles o fuertes que otros.

Un aspecto que vale la pena señalar es que actualmente es imposible que cualquier ministerio pueda ser autárquico. Todos los ministerios de relacionan y dependen de otros u otras entidades públicas. Hay que entender que es imposible que cualquier ministro, el ministro de agricultura incluído, deba o pueda participar en todas las decisiones de política que afectan a su ministerio. Hay medidas que trascienden la esfera de influencia de su ministerio y que han sido dictadas bajo consideraciones diversas al interés paticular del Ministerio. Por ejemplo, las medidas monetarias, crediticias, tributarias, arancelarias y otras inciden en lo agropecuario pero la función respectiva o la definición de las mismas cae dentro de la esfera de influencia de otros ministerios o entidades públicas. Ha sido el Gobierno o el Estado el que ha asignado estas funciones y papeles y el que también ha asignado el papel que le corresponde cumplir al Ministerio de Agricultura en el modelo global de administración pública.

Otro aspecto que complica aún más la cosa es la complejidad de la agricultura lo que evidentemente influye en que la organización pública para satisfacer esa compleja agricultura sea también compleja.

En Brasil, por el tamaño del país, la variedad de las regiones, los números que se manejan y otros elementos, el problema es por tanto aún más complicado.

Todo ello nos lleva a la conclusión que un modelo de organizar el sector público para servir al sector agropecuario es tremendamente difícil e impracticable. Lo que sí debemos desarrollar para tener cuando

los países nos lo pidan es una metodología que nos permita definir el sector agropecuario, las funciones que de acuerdo a diversas políticas deban cumplirse dentro de él y formas de asegurar que las mismas se cumplan. La metodología deberá incluir formas de articulación con otros ministerios, con otras entidades públicas y con los clientes de los servicios.

VERAS: No creo haber dicho que los ministerios deban ser débiles. Lo que he querido decir y creo que eso lo comparte el grupo, es que hay que revisar el concepto o imagen que tenemos de lo que deba hacer el Ministerio. Es natural que cuando la estrategia pública da prioridad al complejo urbano-industrial, como es el caso de Brasil, es natural que al sector agrícola y al Ministerio de Agricultura se les de o quite importancia

DONOSO: Me parece que el tema del papel de los Ministerios de Agricultura en este momento es un área de gran preocupación para el Instituto, que el Comité de Gestión debe tratar de documentar a través de estudios específicos.

En los últimos tiempos hemos visto como es de importante esta definición. En un estudio que el IICA hizo en Colombia se demostró la debilidad que tenía el Ministerio para cumplir su papel como rector del sector agropecuario y que dentro de la estrategia DRI de Colombia, el Ministerio no jugaba un papel relevante. En el estudio que hemos hecho en Quimiag Penipe aquí en Ecuador los resultados del mismo nos demuestran que

los agricultores no dan importancia prioritaria a las acciones agropecuarias sino a las complementarias o de desarrollo rural.

La propia evolución del IICA nos ha llevado de un Instituto de Ciencias Agrícolas a un Instituto de Cooperación, lo que nos obligará a conocer muy bien al principal cliente de nuestros servicios. Creo que el papel de los Ministerios debe revisarse pero para poder hacer esa revisión debemos hacer estudios de los documentos, estudios que debe hacer el Comité de Gestión.

DISCUSIONES PRODUCIDAS POR LA PRESENTACION DE LIZARDO DE LAS CASAS

M.A.ARAUJO: Solamente dos preguntas. La primera es si ustedes en algún país han trabajado en los dos programas de la Línea VII y la segunda es ver cómo han incorporado en este esquema el elemento participación?

LIZARDO: En realidad en nuestro trabajo sobre todo en lo que se refiere a los proyectos multizonales, el componente país se ubica en la línea que por razones presupuestales, el Director de la Oficina considera que es más conveniente y no da únicamente en la Línea VII. A veces se da en la Línea V.

En lo que al componente participación se refiere, de ésto hemos hablado bastante y se está manejando en diferentes formas. Por poner un paso concreto, hay una actividad, un grupo de actividades que dentro del proceso de implementación que por hablar de proyectos se da, se está llamando el de la validación. Hay dos instrumentos que se usan para llevar adelante esa actividad: una es la que se le llama la red de pertinencia y otra, la cual mencionó Guillermo, sale como producto de un resumen operativo gerencial.

En la primera de las acciones, en realidad es lo que más se asemeja con la definición de la problemática en una determinada área, en esa (y aquí yo diría que quien puede ilustrar más el caso puede ser Juan Pablo, por ejemplo, en el caso de Colombia) lo que se ha hecho es conocer cuál es la percepción de esa problemática por el lado de los agricultores, los campesinos, en términos de participación en reuniones. Yo creo que ese

es un primer esfuerzo de caminar hacia atrás este tema de la participación, porque generalmente ésto es algo que se ha hecho recogiendo información, manipulando los datos, utilizando diferentes técnicas y sacando un documento, participación nula.

En el otro instrumento lo que se plantea es la posibilidad de entrar en esa discusión con quienes están viviendo esa problemática y en realidad la magnitud que ella tenga va a depender de cada país, va a depender de las posibilidades que le den las instituciones con las cuales está trabajando. Esa es una manera de cortar las herramientas que se están desarrollando y que están utilizando que permiten incorporar este aspecto.

Otra forma en la que estamos enfocando este asunto se presenta en República Dominicana. República Dominicana a partir de enero posiblemente sea otro componente país del Proyecto Multizonal, así como lo es Colombia. Ahí se ha visto la necesidad de realizar un estudio para caracterizar grupos sociales, para tipificar organizaciones representativas que se tengan y para definir las relaciones y la dinámica que se da entre ellos, como insumo para las otras actividades que tienen que ver con los aspectos de validación, de programación, para ver en cada caso cuál es el mecanismo más importante que se podría identificar para cada una de las actividades que se estén desarrollando en el caso de República Dominicana.

INFANTE: Deseo preguntarle a Lizardo cuál ha sido su experiencia tanto en los países como en la Dirección General del IICA en cuanto al papel que

juega la planificación dentro del sistema global de administración para el desarrollo de los países y del IICA?

Entiendo que el proceso de planificación no puede aislarse de las propias instituciones que hacen por una parte la formulación de los planes, la ejecución de esos planes y la evaluación de los mismos.

A nivel de país uno visualiza que los países necesitan una mayor coherencia entre los varios niveles de planificación y entre planificadores, ejecutores, y evaluadores.

Pero mi interés es saber, por ejemplo, qué experiencia ha tenido PROPLAN tanto en lo que respecta a la coherencia de estos conceptos a nivel de país y en cuanto a la coherencia de los mismos conceptos dentro del propio IICA. Cómo ha venido PROPLAN, por ejemplo, utilizando los conceptos que generó el Programa de Gestión?.

Me parece que deberíamos analizar aquí cómo se están relacionando en estos momentos los Programas A y B de la Línea VII del IICA.

Es probable que esta coherencia exista, pero la verdad es que a nivel de país nosotros no la vemos.

No se hasta donde ustedes están familiarizados con el hecho que dentro del marco conceptual de PROPLAN se considera que la administración es parte del proceso de planificación. De otra parte, para los administradores, la planificación es parte del proceso administrativo.

Me parece que si nosotros podemos relacionar estos dos conceptos dentro del IICA podemos tener la capacidad y la autoridad técnica como para ir recomendando este enfoque a los propios países.

Espero en mi intervención más adelante profundizar más sobre estos puntos, pero ahora me gustaría que Lizardo elaborara un poco sobre mi inquietud.

LIZARDO: Yo decía que nosotros no entramos a ésto por el lado de las disciplinas básicas, yo no me enfrasco en una discusión sobre si la planificación es parte de la administración o sobre si la administración es parte de la planificación. Las disciplinas básicas o aplicadas se han desarrollado respondiendo a determinadas situaciones en los países o en las sociedades en las cuales se dieron. Nosotros no entramos por ese lado. Cuando hablamos del proceso de planificación, las veces que hemos presentado el marco conceptual de PROPLAN entramos haciendo una pregunta: ¿Son los planificadores los principales o únicos actores en el proceso de planificación? Comenzamos a definir qué es un planificador y hemos apreciado que éste es una persona que ha recibido una determinada formación, que en muchos casos ha tenido un gran peso en su formación que empieza con una disciplina básica como la economía. No digo que es la única formación de los planificadores pero sí encontramos en los estudios que hemos hecho sobre la formación de los planificadores en América Latina que es la formación de economistas la que en realidad recibe un peso extraordinario. Es pues la economía la que ha dado las herramientas para trabajar en este

campo. Nosotros en el marco conceptual no entramos por ese lado, entramos por el lado del proceso y decíamos que el proceso de planificación es un proceso integrador de otros dos procesos, uno de análisis de políticas y otro de toma de decisiones. También entramos a plantear qué es el proceso de análisis de políticas no entendido únicamente como la palabra análisis.

Entonces el marco conceptual que ha estado guiando nuestras acciones define el proceso de planificación en esta forma.

En estos momentos estamos en una tarea de desarrollar algo que en el marco conceptual del documento PROPLAN 1 no quedó desarrollado en la magnitud que debía tenerlo porque en realidad no era el propósito en ese momento tocar el resto, pero sí reconocíamos que los actores en el proceso de planificación son por un lado planificadores, son por otro lado los elementos decisorios, los que están tomando decisiones. Son los que están encargados de otro tipo de actividades dentro del aparato público. Dependiendo del país serán también los elementos del sector privado que tienen acceso a esas decisiones vía diferentes mecanismos. Ahora lo que estamos tratando es de complementar ese marco conceptual entrándole de nuevo por el lado del proceso desde un comienzo pero visualizando proyectos, políticas, medidas de políticas, acciones específicas. A nivel de esa abstracción cuando hablamos de América Latina, cuando entramos en un país concreto, estaremos hablando de alguno de los productos, del proceso que puede ser el plan, en otro país no hay plan, por lo tanto no decimos que el proceso de planificación tiene que producir plan. Este proceso producirá

gobierno les ha pedido que les ayuden en una especie de evaluación del programa y la oficina nos ha pedido a nosotros que vayamos a colaborar a Guatemala en esa evaluación y posiblemente lo hagamos.

En este caso ésto no sería para nosotros un proyecto, es componente país, un proyecto multizonal. En el caso de Costa Rica estamos hablando de esas dos modalidades, apoyar un proyecto con fondos del Simón Bolívar y habría que especificar claramente que estamos apoyando otro proyecto que en realidad sería un componente país.

VERAS: Sería conveniente establecer una sistemática de actuación de PROPLAN con fines muy definibles en relación a las oficinas de los países para dar apoyo en todo lo que concierne a los aspectos de planificación que la oficina tiene que abordar en el país y no estar así en la expectativa de que surja un caso eventual que puede ser casuístico, que puede ser importante o no. Se me ocurre que ustedes necesitan una estrategia de trabajo para darles soporte a los técnicos que están trabajando en la Línea VII en los países, así será posible que éstos tengan el apoyo que ustedes pueden darles en términos de la potencialidad metodológica de recientes experiencias en otros países. Es lógico que para eso sería necesario que hubiera una metodología de trabajo, quizás un poco distinta de las que ustedes están usando.

aquellos productos que se consideren en cada país como necesarios.

Seguidamente entramos en la dimensión procesal. Hay un proceso de análisis de políticas, hay un proceso de toma de decisión. Ellos son generados por sistemas. Uno por el sistema de planificación donde están los planificadores. Otro por el sistema de decisión donde están los que toman decisiones y otro lo podemos llamar de ejecución, donde están los ejecutores. De nuevo dentro de un concepto de sistemas en el cual no aislamos los elementos sino donde el ambiente, eso lo decíamos en una reunión anterior de PROPLAN, incorpora los otros sistemas, pero el sistema en realidad no lo definimos en términos de instituciones, sino el sistema se define en términos de los objetivos, de las funciones, de la organización que toma para determinadas actividades de los procesos que están en realidad generando, de la condición misma de esos sistemas por lo tanto ahora nuestros esfuerzos son complementar esa parte que en el documento PROPLAN 1 no se consiguió. La entrada que estamos dándole de nuevo es consistente con la anterior, estamos hablando de un proceso de planificación e implementación, pero eso está en desarrollo.

TUNAROSA: Cuando PROPLAN decide apoyar a una representación para solucionar un problema en específico, tiene que montar su propio proyecto PROPLAN o lo hace a través de proyectos existentes?

LIZARDO: No hay una norma fija, depende de la situación que se plantee. En el caso de Guatemala, se tiene allí un proyecto de Línea VII. El

FECHA DE DEVOLUCION			
25 MAR	1988		