

# IICA

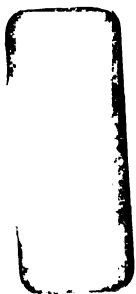


**LA EVALUACION DE LA ACCION DEL IICA EN PARAGUAY**

**1986-1989**

IICA  
14  
59PY  
886-  
889

DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN  
DIVISIÓN DE EVALUACIÓN

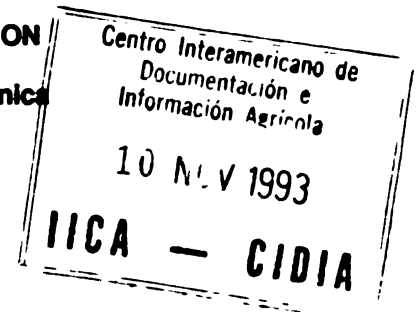


Faint, illegible text or markings, possibly a stamp or label, located in the upper left quadrant of the page.



✓  
**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**DIRECCION DE PROGRAMACION Y EVALUACION**  
**División de Evaluación de la Cooperación Técnica**



**LA EVALUACION DE LA ACCION DEL IICA EN PARAGUAY**

**1986-1989**

**Consultores: Martín Ramírez Blanco**  
**Basilio Nikiphoroff**

**San José, Costa Rica**

**Junio, 1990**

00003988

11CA

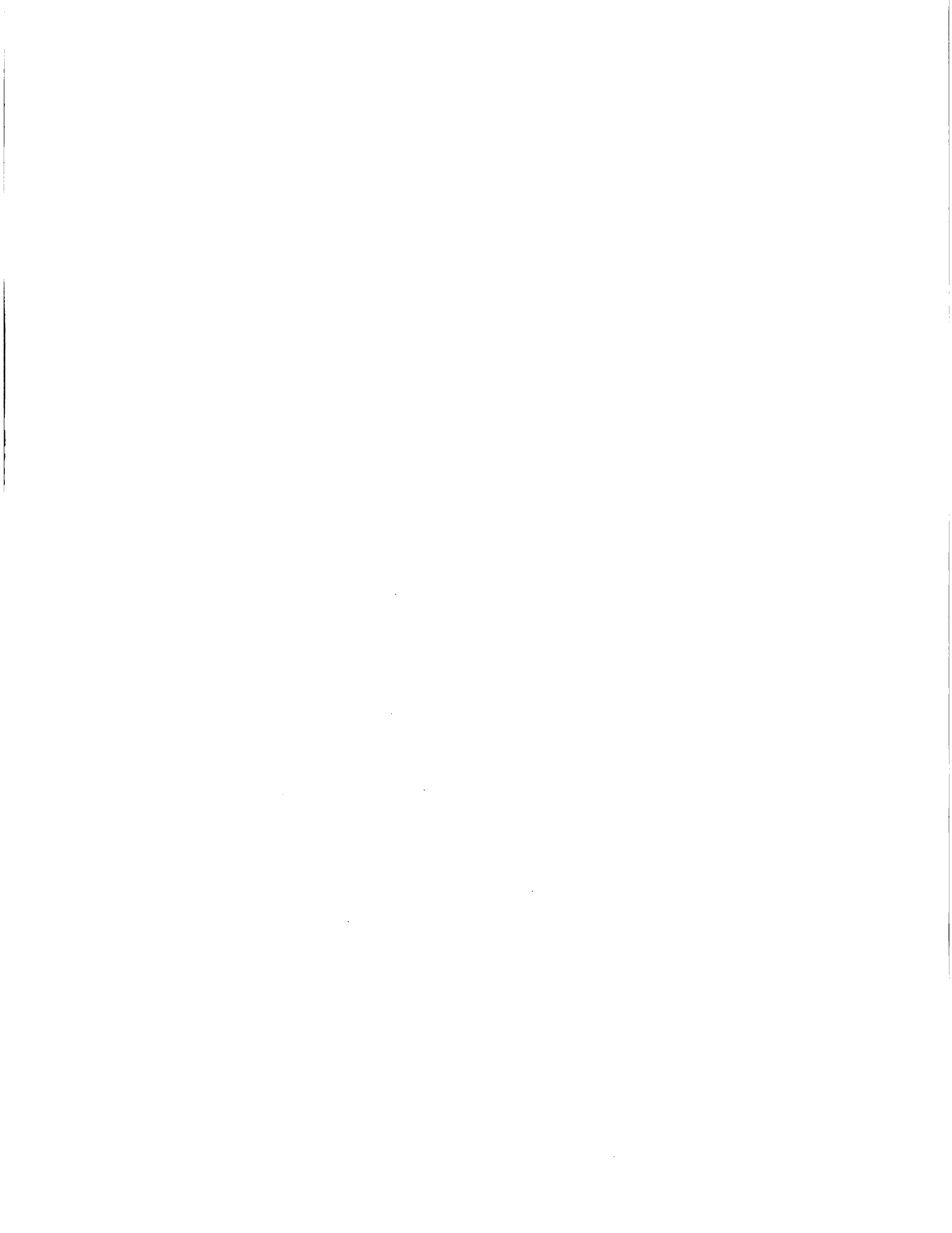
E14

IS9PY

1986-89

## CONTENIDO

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCION	9
II. LA SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA EN PARAGUAY	10
III. RESULTADOS DEL ANALISIS	12
1. Determinación de la coherencia de la Cooperación Técnica programada con las necesidades del país.	12
2. Determinación de la consistencia de la Cooperación Técnica con las orientaciones PMP 1987-1990.	14
3. Efectividad de la Cooperación Técnica.	16
4. Efectividad de la gerencia de la Cooperación Técnica	22
IV. CONCLUSIONES	26
V. RECOMENDACIONES	28
VI. PROSPECTIVA DE LA ACCION DEL IICA EN PARAGUAY	31
ANEXOS	



## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. Introducción.

El documento presenta los resultados de la Misión de Evaluación de la Acción del IICA en Paraguay durante el período 1986-1989, cuyo objetivo general fue el analizar el desempeño y los resultados de la Oficina del IICA como Unidad Operativa responsable de la cooperación técnica al país, privilegiando una visión prospectiva sobre lo retrospectivo. Para ello, la Misión se basó en los marcos conceptuales descritos en el Plan de Mediano Plazo, en el PLANALC y en el documento "Evolución y Estrategia Operativa de la Acción del IICA en Paraguay 1986-1989" e, igualmente, revisó numerosos documentos e informes elaborados por la Oficina, mantuvo reuniones con funcionarios de la Sede Central y con el equipo técnico de la Oficina, realizó entrevistas con autoridades y funcionarios del sector público y con representantes de algunos organismos internacionales.

El ejercicio de evaluación es oportuno para el país, en primer lugar por la instalación del nuevo Gobierno en mayo de 1989 con un nuevo discurso político y, en segundo lugar, por el hecho de haber terminado en 1989 todos los proyectos y actividades de cooperación técnica del IICA concertados con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y demás organismos descentralizados.

### 2. La Situación del Sector Agrícola del Paraguay.

La base de la economía paraguaya es la producción del Sector Agrícola. Economía que en los últimos veinte años ha presentado altibajos en su proceso de crecimiento y en los actuales momentos está viviendo un repunte influenciado por la participación de la producción agropecuaria, siendo los renglones más importantes la soja y el algodón.

Durante el período sujeto a evaluación, en el Paraguay, se pueden diferenciar dos períodos, antes y después de febrero de 1989. El primero se caracterizó por un sistema político con escasa planificación, con carencia de políticas que encauzaran hacia un desarrollo concertado del sector agrícola con los otros sectores de la economía, falta de proyectos de inversión en los sectores productivos y un gobierno centralista con un excesivo verticalismo en la toma de decisiones.

En febrero de 1989 se produce un cambio de Gobierno que se formaliza democráticamente en mayo del 89, que básicamente modifica el escenario en dos planos: uno interno, en el cual el nuevo Gobierno desarrolla un discurso político-económico de porte neoliberal, configurado en el diseño de una "Economía Social de Mercado"; y otro en el campo internacional, ante la posibilidad que tiene el país de reinsertarse en el ámbito de la ayuda externa ( financiera y técnica ).

Este segundo período se ha caracterizado por el esfuerzo del nuevo Gobierno de cumplir con los compromisos adquiridos ante la población y la comunidad internacional, de hacer cambios en los objetivos, estrategias y metas del desarrollo del país. Sus planteamientos iniciales presentados en un plan de coyuntura 1989/1990, han creado expectativas en sectores anteriormente postergados, que presionan por la concretización de medidas políticas para la solución de los problemas sociales y por el cumplimiento de las soluciones propuestas, a través de la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y los Programas Sociales.

Esta nueva situación presenta un marco general de problemas que demandan cooperación técnica y donde el sector agrícola continuará jugando un papel protagónico. Sin embargo, el organismo principal contraparte del IICA, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ha experimentado pocos cambios en su estructura administrativa y, los realizados, lo han sido con un limitado análisis.

### 3. Resultados del Análisis.

#### 3.1 Determinación de la coherencia de la cooperación técnica programada con las necesidades del país.

Las Estrategias de Acción 1988-1989 y 1990-1991 elaboradas por la Oficina fueron formuladas bajo los planteamientos establecidos por el Plan Quinquenal vigente para el momento y en su elaboración se consultó a las autoridades del Sector Público Agrícola. Hasta febrero de 1989, la Estrategia de Acción fue conciliada con la situación socio-económica y política del país, adaptando los programas a los requerimientos coyunturales del Gobierno. Se es consciente que con instituciones relativamente estancadas, con poco o ningún interés en tener modelos y estrategias claras de desarrollo agrícola, fue muy difícil el accionar del IICA.

En ese contexto la cooperación técnica ha dado respuestas a las necesidades del país, ejecutando proyectos que han permitido formular metodologías innovadoras, capacitar personal, proponer la creación de nuevos organismos y fortalecer otros y creando una capacidad nacional para la conducción de proyectos de organización campesina, de transferencia de tecnologías y comercialización agrícola.

Con el cambio de Gobierno, ante la circunstancia de que la institución contraparte sigue con la misma estructura operativa, la Oficina ha planteado una estrategia de relación con las instituciones a través del diálogo con el MAG y sus organismos adscritos, con el CONCODER, por su rol en el Desarrollo Rural, y con otros sectores del Gobierno como la Secretaría de Planificación y los Ministerios de Hacienda y Relaciones Exteriores. Estrategia de concertación institucional que le ha permitido valorar las necesidades de cooperación técnica que tiene el país. No



obstante, las nuevas condiciones y su evolución, no han sido consideradas en la Estrategia de Acción a nivel del país 1990-91, por haberse formulado antes del cambio de Gobierno.

### **3.2 Determinación de la consistencia de la cooperación técnica con las orientaciones del PMP 1987-1991.**

La Misión al observar las actividades de la Oficina y su Estrategia de Acción en el país, contrastada con los objetivos del PMP 87-91 concluye que las mismas fueron coherente con estos últimos, con la excepción de lo referente a la integración regional. También la Oficina fue coherente con la reducción de las áreas temáticas. Esta concentración de esfuerzos se hizo en función a problemas relevantes detectados en y con el país, a cuya solución se han dirigido sus acciones.

Basado en las políticas sectoriales señaladas por el Gobierno, el Instituto identificó áreas problemas acorde con las áreas de concentración del PMP que, de acuerdo a la capacidad de la Oficina, derivaron en proyectos ubicados en los Programas II, III y IV. Se observó que las acciones de la cooperación técnica del IICA se han preparado en coordinación con las contrapartes, por cuanto las mismas responden a planteamientos hechos por las instituciones involucradas en los problemas que están enfrentando. Por otro lado, hay plena coincidencia entre el principal objetivo del Plan y la necesidad primordial del país, como es potenciar el desarrollo rural y dentro de él transformar al sector agrícola en motor del desarrollo económico.

### **3.3 Efectividad de la cooperación técnica.**

En la Estrategia de Acción 1988-1989 se identificaron nueve áreas problemas que afectaban al Sector Agropecuario, que dieron base a nueve posibles proyectos. Demanda de cooperación técnica que excede en mucho las posibilidades del IICA para satisfacerla.

Los proyectos ejecutados durante el período bajo evaluación y sus resultados en términos de producto, efecto e impacto se reseñan a continuación acorde a su área temática.

#### **PROGRAMA II. GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.**

- Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología". Su resultado es un Plan de Mediano Plazo para el Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología, el cual fue entregado oficialmente y ha sido aceptado por los cuadros medios del MAG, pero no hay una respuesta oficial del país. La Misión fue informada que está detenida su ejecución por falta de financiamiento, pues la fuente prevista ( impuesto a las exportaciones ) ha sido limitada por el Gobierno. Este plan se puede convertir en un apoyo determinante para resolver problemas tecnológicos que actualmente obtaculizan el desarrollo agrícola del país.

- Proyecto: "Uso y Evaluación de Metodologías para la Generación y Definición de Tecnologías en Unidades de Producción", fue suspendido en 1987 por no encontrarse encuadrado dentro de las áreas de concentración del Programa II.

### **PROGRAMA III. ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL.**

- Proyecto: "Fortalecimiento institucional a la Oficina Nacional de Coordinación de Proyectos de Desarrollo Rural", desarrollado en dos vertientes: una dirigida a fortalecer a la ONCP y la otra a fortalecer al SEAG para la promoción y apoyo a las organizaciones campesinas.

En el primero de los casos se apoyó para convertir la ONCP en la ONCAP con un mayor poder de convocatoria y control sobre el presupuesto operativo de las instituciones involucradas en Desarrollo Rural. Igualmente, se creó una metodología para la administración y coordinación de proyectos y capacitó al personal para su manejo. El material producto de este proyecto sólo se utiliza en las áreas administradas por la ONCAP, cosa que reduce el impacto de este producto que puede ser utilizado por el servicio de extensión a nivel nacional y puede ayudar a mejorar la capacidad gerencial de la burocracia gubernamental de este servicio. Otro producto de este aspecto del proyecto ha sido el apoyo para la creación del CONCODER (Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural), y la consecución de US\$141,000 para fortalecer al SEAG.

En cuanto al fortalecimiento al SEAG, se promovió y apoyó la creación de una Unidad de Organización de Productores con presencia a nivel regional y se alcanzaron otras metas en capacitación de técnicos para trabajar con el sector campesino. También se lograron recursos extra-cuotas con el Gobierno de Canadá para financiar dos proyectos de apoyo al campesino y con el UNIFEM para uno de apoyo a la mujer campesina. Los recursos extra-cuota logrados han permitido ampliar la vida del proyecto.

El material producido en este proyecto puede aumentar ampliamente su impacto de poder ser utilizado por el SEAG a nivel nacional.

### **PROGRAMA IV. COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIA.**

- Proyecto: "Fortalecimiento del Subsistema Institucional de Comercialización Agropecuaria", mediante el cual la Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria del MAG puso en marcha tres servicios para los agricultores (SEEP, SIMA y SEM). Estos servicios han sido de impacto en las áreas donde están operando y han permitido a la DCEA tener una mayor coherencia interna y elevar la calidad del material técnico producido para otros organismos del sector público y para otras dependencias del MAG. A pesar de estos logros, el proyecto creó expectativas en algunos sectores del Gobierno que no fueron satisfechas.

## **PROGRAMA V. SALUD ANIMAL Y SANIDAD VEGETAL.**

Bajo esta área se programaron dos proyectos de ámbito regional dirigidos ambos a fortalecer las instituciones responsables de estos aspectos en el país, los cuales no se realizaron y existe una fuerte demanda insatisfecha en ambos servicios.

Programa Cooperativo de Investigación Agrícola del Cono Sur. PROCISUR. La Oficina no tiene control ni ingerencia directa en la programación y ejecución del Programa, su acción se limita a brindar apoyo administrativo cuando le es requerido. El mismo es manejado por la DIEAF del MAG y existe inconformidad e interés por otras dependencias en aprovechar sus beneficios.

### **3.4 Efectividad de la Gerencia en la Cooperación Técnica.**

La Oficina del IICA en el Paraguay ha tenido la capacidad para insertarse en el Sector Público Agrícola de una manera eficiente, labor a ser destacada tomando en cuenta las particularidades del comportamiento político del país, caracterizado por un marcado verticalismo, con toma de decisiones centralizadas y una lenta capacidad de respuesta del aparato burocrático. El Representante ha sido capaz de transmitir el mensaje institucional tanto en el sector público como a los representantes de otros organismos internacionales. Sin embargo, en este último aspecto, son pocos los recursos externos que se han manejado para ampliar la base del apoyo institucional. En cuanto a la relación con el sector privado no hay otra que la dada a través de los proyectos.

La metodología utilizada para medir los cambios políticos y económicos suscitados en el entorno de la acción de cooperación, así como para asimilar las orientaciones de la Sede Central, ha consistido en el análisis en conjunto del Representante con los dos especialistas de la Oficina existiendo así una fluida comunicación.

La Misión no dispuso de información que le permitiera valorar la calidad del apoyo brindado por la Sede Central a la Oficina, pero le llamó la atención el retardo habido con la decisión sobre un proyecto del Programa IV, sometido a la consideración de la Sede en febrero de 1990 y una acción de coyuntura de una solicitud de la Subsecretaría de Ganadería.

La calidad de los servicios de apoyo a la cooperación técnica, en opinión de los especialistas de la Oficina, es satisfactoria y los recursos financieros han sido manejados adecuadamente. Estos recursos han tenido un aumento moderado en el periodo bajo evaluación influenciados por recursos externos, pero los recursos regulares han sufrido una fuerte contracción, lo cual ha repercutido en una reducción del personal en todas las categorías.

Es de reseñar que a pesar de los buenos resultados en los proyectos ejecutados, el IICA no ha capitalizado dichos resultados para alcanzar una posición de liderazgo en estas áreas, cosa que sí han hecho otras instituciones internacionales con menos presencia en el país.

#### 4. Conclusiones.

1. Por su condición de país agrícola el Paraguay es un alto demandante de cooperación técnica agropecuaria, situación que se ha potencializado a partir de febrero de 1989, hecho este que involucra una modificación del escenario político y, por lo tanto, una adecuación de la Estrategia de Acción a nivel del país.
2. La Acción del IICA en el Paraguay estuvo acorde con las expectativas que tuvo el país y la cooperación brindada fue coherente con las orientaciones del PMP 1987-91.
3. La Oficina ha mantenido una relación directa con todos los niveles de dirección de los organismos involucrados en los proyectos de cooperación, lo cual le ha permitido valorar las necesidades del país.
4. La Oficina del IICA en el Paraguay ha logrado insertarse en el Sector Público Agrícola en forma eficiente. Esta relación no se presenta con las mismas características en el sector privado.
5. La Oficina ha puesto a disposición del país durante el período bajo evaluación el producto de tres proyectos, a saber:
  - Un Plan de Mediano Plazo para el Sistema de Generación y Transferencia de tecnología que no ha sido puesto en ejecución.
  - Se fortaleció a la ONCAP y a través de ella al SEAG, mediante un volumen apreciable de materiales que han sido de suma utilidad a las instituciones involucradas en el desarrollo rural.
  - A través de la DCEA se puso a disposición de los productores tres servicios informativos para mejorar la comercialización agropecuaria.
6. La acción del Instituto en las Actividades de Salud Animal y Sanidad Vegetal ha sido limitada y persiste una fuerte demanda insatisfecha en el país de estos servicios.
7. La Oficina del IICA en el Paraguay ha visto reducido su personal en todas sus categorías.

8. Los recursos financieros manejados por la Oficina han sido administrados adecuadamente y el apoyo de servicios a la cooperación técnica ha sido adecuado.

5. **Recomendaciones.**

1. La Oficina del IICA en Paraguay debe modificar la Estrategia de Acción 1990-1991 para adaptarla a la nueva realidad del país.
2. El IICA deberá apoyar el proceso de análisis y formulación de políticas y contribuir a fortalecer a los organismos de planificación sectorial.
3. La Oficina del IICA en el Paraguay deberá realizar un seguimiento para la aplicación de los resultados obtenidos por medio de los proyectos desarrollados.
4. La Oficina del IICA en el Paraguay deberá dar mayor difusión a los objetivos institucionales del IICA y a su capacidad de brindar apoyo en cooperación técnica dentro del marco del PLANALC.
5. La Sede Central del IICA deberá encontrar mecanismos que permitan dar rápida respuesta a los requerimientos que le solicite la Oficina.
6. La Oficina del IICA en Paraguay deberá ampliar la coordinación de su acción con el Sector Privado.
7. La Misión considera necesaria una pronta decisión en relación al Proyecto correspondiente al Programa IV y la formulación de un nuevo proyecto en el Programa III.

6. **Prospectiva de la Acción del IICA en Paraguay.**

La Cooperación técnica que ha de prestar el IICA en el futuro contará con un entorno socio-económico y político más favorable que en el pasado y con una fuerte demanda generada por los cambios que está realizando el Gobierno, con los cuales se busca fortalecer al Sector Agropecuario. Ante el interés del país de tener un Plan Indicativo Sectorial con políticas definidas de desarrollo agrícola que involucre definiciones en desarrollo rural y agroindustrial, la Oficina ha de apoyar a las instituciones gubernamentales involucradas en este proceso de planificación, para lo cual la Sede Central debe brindar un apoyo importante.

La Oficina en una actividad de seguimiento a los resultados de proyectos y acciones de cooperación técnica realizados en el pasado, deberá dar importancia a facilitar la puesta en práctica del Plan para el Sistema de generación y transferencia de tecnología. Interés similar se ha de poner

en continuar el fortalecimiento del servicio de extensión agrícola y ganadera del MAG para un mejor aprovechamiento del material que se le proveyó.

En la ejecución del proyecto sometido a la consideración de la Sede Central dirigido a fortalecer el Sistema Subsectorial de Mercadeo, Comercio Exterior y Agroindustria se deben coordinar acciones con el Programa I que permita disponer de mayores recursos para cumplir con los ambiciosos objetivos de este proyecto.

Otro aspecto que sobrepasa las capacidades de la Oficina es el relacionado con las demandas del país en materia de Salud Animal y Sanidad Vegetal, cuyos proyectos multinacionales no han satisfecho las exigencias, por lo cual debe ser sometido a una reprogramación.

En acción conjunta con la Sede, la Oficina ha de promocionar la capacidad del Instituto para canalizar la oferta externa de recursos para ampliar la cooperación técnica que recibe el país y, a su vez, contribuir con los organismos nacionales para identificar dicha oferta. Acción similar ha de hacerse con el sector privado.

## **I. INTRODUCCION**

### **1. Contenido del Documento.**

El presente documento contiene los resultados de la Misión de Evaluación de la acción del IICA en Paraguay, durante el período 1986-1989. Sus capítulos y secciones presentan los resultados del análisis efectuado, las conclusiones sustentadas en dicho análisis y sus recomendaciones.

### **2. Propósitos de la Evaluación.**

El objetivo general de la evaluación es la de analizar el desempeño y los resultados de la Oficina del IICA en Paraguay, como unidad operativa responsable de la cooperación técnica al país, privilegiando una visión prospectiva sobre lo retrospectivo. Se le solicitó a la Misión de Evaluación orientar su trabajo por medio de los Términos de Referencia que se indican en Anexo, y plantear un número limitado de recomendaciones para mejorar la efectividad de las acciones de cooperación técnica en el país hacia el futuro.

Los objetivos específicos formulados son:

- Determinar la coherencia de la cooperación técnica programada por la Oficina del IICA, en relación a la problemática del sector agropecuario paraguayo, y su consistencia con las orientaciones del Plan de Mediano Plazo del IICA 1987-1991.
- Determinar la efectividad de la cooperación técnica ejecutada por la Oficina en términos de productos, efecto e impacto en los escenarios institucional y sectorial, del desarrollo agrícola y rural del Paraguay.
- Determinar la capacidad de gerencia de la cooperación técnica del IICA en Paraguay y el modelo de organización y conducción desarrollado por la Oficina para enfrentar las prioridades del IICA en el futuro.

### **3. Técnicas y Procedimientos.**

El análisis se basó en los marcos conceptuales descritos en el Plan de Mediano Plazo, en el PLANALC y en el documento "Evolución y estrategia operativa de la acción del IICA en Paraguay 1986-1989", elaborado por la Oficina para el ejercicio de evaluación. La Misión observó las actividades concretas ejecutadas en el país, frente a los objetivos planteados en los diferentes instrumentos de cooperación técnica, revisó numerosos documentos e informes, mantuvo reuniones con funcionarios de la Sede Central y con el equipo técnico de la Oficina y realizó entrevistas con las autoridades y funcionarios del sector público agrícola y representantes de algunos organismos internacionales. La Misión tomó en cuenta la evidente transformación del escenario político nacional y su correspondiente efecto en las políticas y servicios agrícolas. El avance del trabajo se discutió con el Representante, el equipo técnico de la oficina y funcionarios de la DIPROE y la SDGA de Operaciones.

#### 4. Oportunidad de la Evaluación.

Dos hechos resaltan la oportunidad en la cual se realiza el ejercicio de evaluación de la acción del IICA en el Paraguay:

- a) La instalación del nuevo gobierno en mayo de 1989 ha generado expectativas en la población y en la comunidad internacional por la concreción de los cambios anunciados en el modelo de desarrollo, las políticas y la generalización de los beneficios esperados.
- b) La terminación, hacia finales de 1989, de todos los proyectos y actividades de cooperación técnica del IICA concertados en años pasados con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y demás organismos descentralizados. En este punto, cabe destacar, como se comprobarán más adelante, la alta calidad, oportunidad y utilidad de los resultados de la cooperación técnica desarrollada por el IICA en el país; opinión compartida por los más altos funcionarios del MAG y representantes de organismos internacionales.

A pesar de ello, al encontrarse el país en un proceso de transición en el cual no está claramente definido el papel que deben jugar las diversas instituciones involucradas en el proceso de desarrollo sectorial, se dificulta el poder arribar a recomendaciones con un mayor nivel de precisión.

La conjunción de ambas coyunturas en los momentos actuales, encuentra al IICA como un organismo de solvencia técnica, de acción ágil, con buena imagen y alta confianza, frente a un Sector Público Agrícola urgido de definiciones, producto del compromiso gubernamental y de las expectativas generadas en la población. La Misión espera contribuir con este informe, a orientar la conducción de la Oficina del IICA en el Paraguay en una dirección más estratégica que le permita al Instituto capitalizar su buen desempeño en beneficio del desarrollo agrícola y rural del país hacia el futuro.

La Misión cumplió su cometido con una excelente colaboración del Representante y el equipo técnico y un apoyo eficaz de la DIPROE y el personal administrativo de la Oficina.

## II. LA SITUACION DEL SECTOR AGRICOLA DEL PARAGUAY.

El Sector Agrícola es la base de la economía Paraguaya, representa el 98% de las exportaciones, el 27% del Producto Interno Bruto y absorbe el 50% de la población económicamente activa.

En la década del setenta la economía del país tuvo un crecimiento extraordinario, alcanzando el PIB sectorial un crecimiento anual de hasta el 13%. Esta evolución se basó fundamentalmente en el alza de los precios de la soja y del algodón, cultivos que hasta la fecha son la base de las exportaciones del país. Otro factor que coadyuvó a este crecimiento extraordinario, fue el flujo de inversiones que utilizó la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá.



Sin embargo, esta década de auge económico no redundó en un desarrollo sostenible, esencialmente por políticas que no han incentivado las inversiones en los sectores productivos, sino en meras operaciones especulativas y predominio de transacciones suntuarias.

Estos aspectos, a los que se suma una baja de los precios internacionales de la soja y el algodón, y la finalización parcial de la construcción de Itaipú y Yacyretá, generó la crisis de la década del 80, con crecimientos muy bajos del PIB, inclusive llegando a valores negativos en 1986.

Esta crisis económica se vió aún más afectada por la falta de veracidad en la información y los datos emanados del Gobierno, con una escasa planificación, que redundó en una carencia de políticas que encaucen hacia un desarrollo concertado del sector agrícola con los otros sectores de la economía y una falta de proyectos de inversión, en los sectores productivos. Además, la ayuda externa se redujo por la política de tasas cambiarias diferenciales y el comportamiento del Gobierno en relación a los aspectos de los derechos humanos.

Es importante hacer una caracterización, en relación a la nueva situación que se presenta en el país a partir del primer trimestre del 89, dado que este momento marcará hacia el futuro una nueva conducta del país y, derivado de ello, una articulación de la acción cooperante del IICA que sea consecuente con los nuevos escenarios (político, económico y social).

Como el objetivo central de esta evaluación es observar la prospección, este aspecto se transforma en relevante y altamente significativo. Consideramos acertado los enfoques planteados en el Capítulo VII del documento "Evolución y Estrategia Operativa de la Acción del IICA en el Paraguay", elaborado por la Oficina, cuyo texto establece:

"En febrero de 1989, se produce un cambio de mando en el Gobierno, el mismo que se formaliza democráticamente elegido en mayo de 1989. Este cambio de Gobierno, modifica el escenario previsto anteriormente. Si bien es cierto que el diagnóstico situacional del pasado y presente ( a fines de 1988 ) sigue siendo válido, las perspectivas hacia adelante y la prospección, presenta variaciones y cambios, que a efectos de la inserción cooperante del IICA, éste, debe adecuarse a esos nuevos escenarios. En estas nuevas condiciones las perspectivas de los Proyectos IICA previstos, sufrirán ajustes estratégicos acorde a los acontecimientos supramencionados.

Los grandes cambios de escenario los podemos definir en dos planos: a) escenario interno, donde el nuevo gobierno desarrolla un discurso, político-económico en el ordenamiento "Neo Liberal de la Economía" configurado en el diseño de "Economía Social de Mercado", y b) el país enfrenta una nueva situación-posibilidad de inserción y articulación en el escenario externo, donde se le abren espacios claros en el ámbito internacional.

Esta nueva concepción ( político-económico-social ), implica como elemento relevante, un cambio sustancial del papel del Estado en el desarrollo participativo, pasando a privilegiar la acción más directa y el empuje del sector privado para ajustarse a una economía de mercados abiertos, donde el nuevo papel del Estado es de viabilizador del desarrollo a través de

acciones indicativas, replegándose gradualmente hasta ejercer la mínima acción operativa. En ello se destaca el nuevo papel del Estado, como un insumidor importante de información y transparencia de mercado, tanto interna como externa, ya que ésta será una función básica e irremplazable del Estado y, que a su vez, significa un viabilizador central para las decisiones de ajustes y modernizaciones de los agentes privados de la producción y el comercio que operarán bajo las coordenadas que el modelo establece.

Obviamente que esta nueva situación o escenario obliga a un profundo ajuste estructural, situación que inicia su proceso y que se sabe no es rápido ni fácil. Igualmente, implica necesarios y perentorios ajustes institucionales. En estas condiciones el IICA, y en su ámbito de apoyo a su sector de pertenencia, debe hacer esfuerzos y ajustes para apoyar la situación de cambio y ajuste institucional, por ello sus proyectos de cooperación deben apuntar de ahora en adelante bajo ese prisma y perspectivas.

Un aspecto relevante con el nuevo escenario, es la enorme influencia determinante que asumen las medidas macroeconómicas a efecto de la conducta sectorial. Así, las políticas: cambiaria, tributaria, fiscal, monetaria, etc., serán según se definan, trazadores pre-claros del quehacer sectorial. En esas condiciones surge como de alta importancia prepararse y preparar al Sector en técnicas de "Análisis y Evaluación de Coyuntura" en el más profundo sentido científico-económico.

La situación de manejo de la deuda externa, entre otros, hace más válida la preparación en análisis de coyuntura, para dar salidas adecuadas al ajuste estructural y al reajuste institucional del sector agropecuario y de otros sectores.

Igualmente, se presenta ahora la necesidad programática de vincularse además del Sector Agropecuario, con otros sectores de la economía, máxime cuando por perentoria necesidad del mejoramiento del presupuesto de divisas ( atención de deuda externa y recursos de inversión para el desarrollo y crecimiento ), asumirá un objetivo central la expansión agroexportadora a fin de sostener positivamente la balanza comercial y con ello fortalecer la balanza de pago"

Esta nueva situación presenta un marco general de problemas que demandan cooperación técnica y donde el sector agrícola continuará jugando un papel protagónico, principalmente en su rol de generar excedentes para el país que estimulen la economía. También el cambio político permite a un grueso sector de la economía agrícola del país participar de una manera más activa en el desenvolvimiento de las decisiones políticas que le afecten, como es el caso de los pequeños productores y los campesinos trabajadores agrícolas.

### III. RESULTADOS DEL ANALISIS.

1. Determinación de la coherencia de la cooperación técnica programada con las necesidades del país.  
Analizando las Estrategias de Acción 1988-1989 y 1990-1991, se puede establecer que en su formulación se procedió correctamente, dado que: primero, se tuvo en cuenta en su elaboración los planteamientos

establecidos "oficialmente" en el marco de las políticas sectoriales establecidas en el Plan Quinquenal vigente. Segundo, porque en su elaboración se consultaron y participaron las autoridades del sector. Tercero, hay evidencias que la selección de los proyectos establecidos y los alcances de los mismos, se ajustaban a la limitada capacidad institucional de los organismos relacionados al Sector; Cuarto, la Oficina, en la formulación de los documentos estratégicos, optó por una acción colegiada con clara participación del equipo técnico adscrito a ella, pero además cada uno, en su área, articuló la participación de las contrapartes nacionales pertinentes. Ello sirvió para poder ajustarse con mayor precisión a las reales condiciones operativas con sus posibilidades y limitaciones en los estamentos pertinentes. Quinto, el Sector Privado, en esos momentos, no fue considerado en forma explícita, ello pudo obedecer al decisivo protagonismo que en ese momento tenía el Gobierno y el Estado.

El IICA, hasta febrero de 1989, enmarcó su Estrategia de Acción tratando de conciliarla con la situación socio-económica y política vigente en el país, adaptando los programas a los requerimientos coyunturales del Gobierno. Se es consciente, que con las instituciones relativamente estancadas, con poco o ningún interés en tener modelos y estrategias claras de desarrollo agrícola, fue muy difícil el accionar de la Oficina.

En este contexto la estrategia del IICA ha sido coherente con la realidad, por un lado la cooperación técnica ha dado respuestas a las necesidades expresadas por el país, orientando su acción de apoyar soluciones a problemas de desarrollo tecnológico, de recursos humanos y otras áreas. Pero, además, el IICA ejecutó proyectos, formulando metodologías innovadoras, capacitó personal y se hicieron propuestas de creación de organismos y se fortalecieron otros, creando una capacidad nacional para la conducción de proyectos de organización campesina, en áreas de la tecnificación y en el ámbito de la comercialización. Esta labor sería capitalizada en un futuro que no se supuso tan inmediato, ni tan demandante de actividades de efectividad comprobada, como el que se abrió a partir de febrero de 1989.

En este segundo período, a pesar del cambio de Gobierno, la institución contraparte de la Oficina, el MAG, sigue esencialmente con la misma estructura operativa, observándose cambios sectoriales que son el resultado de un limitado análisis. Como es el caso de crear nuevas unidades administrativas (Subsecretaría de Ganadería) sin tener una carta orgánica en el MAG.

Dentro de este contexto, el IICA planteó una estrategia de relación con las instituciones a través del diálogo con el MAG y sus organismos adscritos, con el CONCODER, por su rol en el Desarrollo Rural, y además, con otros sectores del Gobierno relacionados con el quehacer agrícola como la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta estrategia de concertación institucional, le permitió realizar una valoración de las necesidades técnicas que tiene el país, las cuales exceden las posibilidades de la oferta del IICA, y pudieron

establecer la necesidad de desarrollar políticas para: i) la coyuntura económica externa con el fin de contrarrestarla; ii) el desarrollo institucional; iii) la coordinación intersectorial; iv) el desarrollo tecnológico; v) la captación de recursos ( internos y externos ) para el desarrollo agrícola y rural; vi) la regulación de la tenencia de tierras y el fortalecimiento de la organización campesina; vii) la comercialización y precios; y viii) salud animal y sanidad vegetal.

Sin embargo, las nuevas condiciones planteadas en este segundo período y su evolución, no fueron consideradas por la Estrategia de Acción a Nivel del País 1990-91, por haberse formulado antes del cambio de gobierno. Por lo cual, en la actualidad hay un desfase entre la acción planificada con las actividades que se realizan.

## 2. Determinación de la consistencia de la cooperación técnica con las orientaciones del PMP 1987-1991.

El PMP, establece los objetivos de la acción del IICA para el quinquenio, resaltando que éstos son para "Estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros", a fin de: <sup>potenciar</sup> el desarrollo sectorial como fuente básica para el crecimiento económico, proveedor del abastecimiento alimentario y principal fuente de captación de divisas. Igualmente, apunta a profundizar la modernización y el aumento de la eficiencia productiva del sector, y, finalmente avanzar en el proceso de integración regional. La Misión al observar las actividades de la Oficina y su estrategia de acción en el país, define que las mismas fueron coherente con los objetivos supramencionados, con la excepción de lo referente a la integración regional. Esto último dado a que en fecha reciente es cuando el IICA ha iniciado actividades en este sentido en el área sur.

Por otra parte, también es coherente con la concentración de esfuerzos reduciendo las áreas temáticas; utilizando ventajas comparativas al ser un organismo internacional con presencia permanente en el país; igualmente, facilita y flexibiliza las tareas de concertación y, por último, aunque con menores resultados, ayuda al país a la obtención de recursos externos para la ejecución de programas en el Sector Agrícola.

La concentración de esfuerzos los hizo en función a problemas relevantes detectados en y con el país. Así identificó la institucionalidad más acorde al tema, articulándose de acuerdo a su capacidad técnica.

La Oficina claramente se ciñó a operar en los cinco programas vigentes del PMP. Por otro lado, cumplió con las funciones operativas establecidas en él y ha utilizado los instrumentos de acción caracterizados en: a) investigación y estudio; b) capacitación; c) cooperación técnica; d) servicios administrativos; e) intermediación técnico-científica y f) disseminación de información.

Con estas coordenadas del PMP y analizada la oferta técnica en el marco del Plan y de los recursos disponibles por la Oficina, se ha

hecho un esfuerzo para satisfacer-la-demanda. Todo esto enmarcado en criterios que tienen como referencia las prioridades, la importancia y el impacto que puedan tener para el desarrollo sectorial del país.

Esta concentración de problemas nacionales y sectoriales permitió al IICA establecer una estrategia dirigida a centrar sus esfuerzos en aquellas restricciones más relevantes a cuya solución se han dirigido sus acciones.

Basado en las políticas sectoriales señaladas por el Gobierno, el Instituto identificó áreas problemas acorde con las áreas de concentración del PMP 1987 - 1991 que, de acuerdo a la capacidad de la Oficina, derivaron en los proyectos que se indican a continuación:

Dentro del Programa II, "Generación y Transferencia de Tecnología", se insertaron dos proyectos, uno sobre "Uso y Evaluación de Metodología para la Evaluación y Difusión de Tecnología en Unidades de Producción", y otro para el "Fortalecimiento de un Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología".

En el Programa III, se desarrolló un proyecto dirigido al "Fortalecimiento institucional de la Oficina Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos y al Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera".

En relación al Programa IV, el IICA centró sus actividades en el Proyecto "Fortalecimiento del Subsistema Institucional de Comercialización Agropecuaria", que contempló tres componentes: El Servicio de Estimación y Pronósticos de Producción (SEEP), el SIMA, Servicios de información de Mercados al Agricultor y, el SEM, Servicios de Extensión de Mercadeo.

En lo referente al Programa V de Salud Animal y Sanidad Vegetal, se programaron actividades dirigidas al fortalecimiento de los Servicios de Salud Animal y Defensa Vegetal.

Se ha observado, que las acciones de la cooperación técnica del IICA se han preparado en coordinación con las contrapartes, por cuanto las mismas responden a planteamientos hechos por instituciones nacionales involucradas en los problemas que están enfrentando. También el accionar de la Oficina está enmarcado dentro de la estrategia definida por el Instituto en el año 1987, a través del PMP. El objetivo de este Plan es consecuente con las necesidades primordiales del país, de potenciar el desarrollo rural y dentro de él transformar al sector agrícola en motor del desarrollo económico. Se puede concluir que la Oficina en el período de evaluación ha respondido a los requerimientos del país, dentro de las restricciones políticas en las cuales estuvo inmersa y tuvo que hacer frente a una estructura burocrática con falta de incentivos financieros y sin el apoyo político para intentar cambios. Sin embargo, su accionar pudo ser consistente en las orientaciones institucionales del Plan de Mediano Plazo.

### 3. Efectividad de la Cooperación Técnica.

La acción de cooperación técnica desarrollada por el Instituto en el país durante el período de la evaluación estuvo orientada por las estrategias de acción formuladas y aprobadas por la Sede y enmarcada en las áreas temáticas de los Planes de Mediano Plazo, especialmente en el correspondiente al período 1987-1991. En la Estrategia de Acción 1988-1989, se identificaron nueve áreas problemas que afectaban al Sector Agropecuario, las cuales dieron lugar a once áreas de cooperación, que, a su vez, se agruparon en nueve posibles proyectos: siete de ámbito nacional y dos de ámbito regional. De los siete proyectos de ámbito nacional, dos debían ser financiados con recursos externos y los de ámbito regional, referidos a proyectos multinacionales de Salud Animal y Sanidad Vegetal.

El número de proyectos seleccionados demuestra que la demanda de cooperación técnica del país es bastante superior a las posibilidades del IICA para satisfacerlas, situación que es señalada por la Oficina y que indica la necesidad de realizar esfuerzos para ayudar al país en el logro de apoyos financieros para estos fines, mediante la captación de recursos externos.

En la documentación puesta a disposición de la Misión se encontró información referente a los resultados de los proyectos ejecutados que se reseñan a continuación.

#### PROGRAMA II. GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.

- Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología", cuyo objetivo fue proveer a los organismos responsables por el Servicio del Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología elementos de coordinación y programación, para conseguir una estrecha articulación que apuntará a la generación y transferencia de tecnologías y servicios adecuados, finalizó en 1989.

Como resultado de este proyecto, el país cuenta con un Plan de Mediano Plazo para el Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología, el cual fue entregado oficialmente por el Instituto y ha sido aceptado por los cuadros medios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, pero no hay una respuesta oficial del país y la Misión fue informada que está detenida su ejecución porque la fuente de financiamiento prevista para la puesta en marcha del Plan ( impuesto a las exportaciones ), ha sido limitada por el Gobierno en su nueva política de incentivo a las exportaciones.

Acorde a la información suministrada por la Dirección de Investigación y Extensión Agropecuaria y Forestal, DIEAF, durante la ejecución del proyecto lograron adaptar como modalidad de trabajo el concepto de hacer investigación por sistemas integrados de producción e, igualmente, modificaron su sistema de programación de la investigación. Sin embargo, estos avances no serán aprovechados

en su totalidad mientras no se ponga en funcionamiento el Plan de Mediano Plazo, el cual, como ya se mencionó, adolece de presupuesto. Este Plan se puede convertir en un apoyo importante para resolver problemas tecnológicos que actualmente obstaculizan el desarrollo agrícola y, por consiguiente afectan el bienestar rural. Mucho más teniendo en cuenta que el Paraguay tiene de vecinos países de mayor grado de desarrollo agropecuario, cuya tecnología puede ser transferida, adaptada y difundida.

La Misión considera que un esfuerzo de esta magnitud no se debe perder o desactualizar por una restricción como la señalada. Por lo tanto, se debe realizar un seguimiento destinado a lograr la aceptación definitiva del Plan por el País, es decir, resaltar las bondades del proyecto y presentar alternativas de solución al problema de recursos a las altas autoridades gubernamentales.

- Proyecto: "Uso y Evaluación de Metodologías para la Generación y Definición de Tecnologías en Unidades de Producción", cuyo objetivo era la capacitación de personal técnico de diversas instituciones del Sector Agrícola oficial, fue suspendido a mediados de 1987 por no encontrarse encuadrado dentro de las áreas de concentración del Programa II.

### **PROGRAMA III. ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL.**

- Proyecto: "Fortalecimiento institucional a la Oficina Nacional de Coordinación de Proyectos de Desarrollo Rural". Este proyecto que concluyó en 1989, se encuentra operando durante 1990 mediante una extensión aprobada de un año y el mismo se desarrolló en dos vertientes:

1. Fortalecimiento Institucional a la Oficina Nacional de Coordinación de Proyectos (ONCP), y
2. Fortalecimiento al Servicio de Extensión Agrícola Ganadera (SEAG), para la promoción y apoyo a las organizaciones campesinas.

En el primero de los aspectos señalados los resultados resaltantes de este proyecto fueron: la transformación de la ONCP en la Oficina Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (ONCAP), con un mayor poder de convocatoria y control sobre el presupuesto operativo de las instituciones involucradas en Desarrollo Rural. Se creó una metodología para la administración y coordinación de proyectos que incluye la coordinación institucional, la aplicación de manuales operativos, los procedimientos administrativos y el plan de cuentas. Igualmente, se contempló la capacitación al personal

de la ONCAP para el manejo de estos instrumentos.

Es de destacar que el material producto del proyecto se utiliza en la áreas administradas por la ONCAP, las cuales representan un porcentaje bastante bajo en relación con el resto donde no se utiliza. Esta situación reduce el impacto que un esfuerzo como este puede alcanzar, especialmente en mejorar la capacidad gerencial de la burocracia gubernamental. También se observó que no ha existido una retro-alimentación proveniente del personal de ONCAP hacia el IICA sobre el material elaborado y, siendo este un producto que responde a una dinámica que puede modificarse según el área de acción donde se aplique, pareciera extraño el no presentar modificaciones.

Otros productos de este proyecto son: el apoyo dado para la creación del Consejo Nacional de Coordinación para el Desarrollo Rural ( CONCODER ) y la firma con el MAG y el Banco Mundial de un convenio que permite al IICA disponer de US\$141,000 para fortalecer al SEAG.

En cuanto al fortalecimiento institucional al SEAG, a través de la ONCAP, se promovió y apoyó la creación dentro de ella de una Unidad de Organización de Productores con presencia a nivel regional y se alcanzaron productos concretos como la capacitación de 25 técnicos en utilización de metodologías para diagnósticos y planeamiento participativo, elaboración de planes de producción, dinámica de grupo y organización campesina. Igualmente, se logró el apoyo del Gobierno de Canadá para financiar dos proyectos de apoyo a organizaciones de pequeños productores y del UNIFEM para un proyecto de "Incremento del Ingreso Familiar a través de la Integración de la Mujer a los Procesos Productivos".

Los recursos extra-cuotas logrados con el Banco Mundial han permitido ampliar el proyecto hasta el año 1990 y en lo referente a los aportes del UNIFEM y a los del Gobierno Canadiense le dan vida hasta 1992.

Esta acción de fortalecimiento al SEAG, a pesar de los buenos resultados alcanzados en las áreas en las cuales se ha desarrollado y en los grupos campesinos beneficiados, tiene poca resonancia a nivel regional y nacional. Ante la magnitud de las necesidades del Servicio de Extensión, con aproximadamente 900 comités de agricultores y más de 12,000 participantes, atendidos en 145 agencias en todo el país, con 540 técnicos de los cuales 350 son de campo, se requiere de una actividad más agresiva que permita sacar un mejor provecho a los productos resultados del proyecto.

El material generado ( metodología de trabajo para la transferencia de tecnología, manuales operativos que facilitan la tarea de



decisiones administrativas, etc.) puede ser implementado por el Servicio de Extensión Agrícola y Ganadero en sus distintas unidades regionales. Al parecer, el mayor inconveniente que enfrenta el SEAG para aprovechar este producto es la poca disponibilidad de presupuesto operativo de sus unidades. Este aspecto es una de las consecuencias de no existir una priorización de las necesidades del sector público agrícola, enmarcado en un programa o plan de desarrollo, que haga una coordinación efectiva de los diversos entes actuantes en dicho proceso.

Por lo antes indicado, es válido que la Oficina elabore un nuevo proyecto que aproveche los resultados alcanzados y contribuya a viabilizar el proceso de Desarrollo Rural del país, en especial en lo concerniente a la política de Reforma Agraria.

La Misión comparte la preocupación señalada por la Oficina sobre la necesidad que un nuevo proyecto sea el resultado de un proceso de planificación con políticas de desarrollo rural definidas. Este planteamiento lo consideramos válido, teniendo en cuenta que en su discurso político el nuevo gobierno ha planteado que el progreso del país estará cimentado en el Desarrollo Rural, con énfasis en el proceso de Reforma Agraria. Por ello, instituciones como el CONCODER tienen validez y, dentro de él, la ONCAP es la organización con mejor capacidad en el país para realizar las actividades de coordinación institucional que el Sector está requiriendo.

#### **PROGRAMA IV. COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIA.**

- Proyecto: "Fortalecimiento del Subsistema institucional de Comercialización Agropecuaria", cuyo objetivo fue dirigido a lograr una mayor integración y coordinación del subsistema institucional de comercialización y de manera más específica, que la Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria del MAG asuma un rol más preeminente en el quehacer del Sector Agrícola. Entre los logros más significativos de este proyecto se encuentran la puesta en marcha de los Servicios de Estimación y Pronósticos de Producción (SEPP), el Servicio de Información de Mercados al Agricultor (SIMA) y el Servicio de Extensión de Mercadeo (SEM).

Estos servicios no sólo han sido asimilados por la DCEA, dando una mayor coherencia interna y elevando la calidad del material técnico producido, con lo cual se ha fortalecido y aumentado su capacidad para ganar insumos para el diseño de políticas agrocomerciales, sino que ha sido de impacto en el sector productor. Esto último se mide en el uso que se hace de estos servicios. En el caso del SIMA se informa sobre conducta de mercados y precios en forma periódica de 32 productos, por los medios de comunicación. El SEPP constituye la única información validada para estimaciones de producción y

cosecha en soja, algodón y trigo, productos de máxima importancia económica para el país. El SEM ha demostrado ser una organización válida, a pesar de sus características micro, para la comercialización de la producción de pequeños productores, por la experiencia alcanzada en las áreas piloto donde está operando.

Otro aspecto que permite determinar la importancia de estos servicios, es el uso permanente que de ellos se hace dentro de la DCEA para la elaboración de material técnico de información especializada para otros organismos del Sector Público y para otras dependencias del MAG.

Es indudable que el proyecto ayudó a la DCEA a mejorar su capacidad técnica y, por ende, el MAG aumentó su ingerencia en el mercadeo de los productos agropecuarios, lo cual es parte de su responsabilidad. Sin embargo, dos situaciones llaman la atención de la Misión en la medición del impacto que pudo tener este proyecto en el sector agropecuario. La primera está relacionada con los objetivos alcanzados y el período de duración del proyecto. El objetivo inicial del proyecto ambicionó que el subsistema institucional de comercialización agropecuaria tuviese una cobertura nacional y que los servicios que se crearen llegaran con igual eficiencia a todo tipo de productores ( grandes y pequeños ). Igualmente, además de los tres servicios antes señalados, se contempló la creación de Comités Interinstitucionales de Inteligencia de Mercados en soja, algodón y carne, respectivamente, para analizar e interpretar la coyuntura externa de estos productos, base de las exportaciones paraguayas. La impresión recogida por la Misión es que después de ocho años de operaciones ( Noviembre de 1981 a Diciembre de 1989 ) los servicios creados ( SEPP, SIMA y SEM ) ejercen su influencia a nivel local en ciertas regiones del país y no tienen una acción de ámbito nacional. Esto en detrimento de los pequeños agricultores de algunas áreas rurales, que en algunos casos han visto disminuida su capacidad de competencia por no llegar hasta ellos este tipo de información. En lo referente a los Comités de Inteligencia de Mercados Externos no se encontró evidencia de haber realizado alguna acción en esa dirección.

Otra situación a ser comentada se refiere a la expectativa detectada en algunas instituciones ( CONCODER y SEAG ) y en funcionarios a niveles de dirección en la DCEA del MAG, de que el proyecto hubiese generado un Plan Nacional de Comercialización, que pudiese satisfacer las necesidades del mercadeo interno de los productos agropecuarios y las de los destinados a la exportación.

También dentro de la dinámica de este proyecto se generaron dos acciones que se destacan:

Un documento base para un Programa de Desarrollo Agroindustrial que ha sido motivador, tanto a nivel de la DCEA en el MAG como en la Secretaría Técnica de Planificación, de la necesidad de diseñar políticas de desarrollo agroindustrial, partiendo de las características y posibilidades que brinda el sector agropecuario. El apoyo brindado al MAG y a la STP en la preparación de la parte Sectorial del Plan de Coyuntura 1989-1990, que permitió la definición de lineamientos para las políticas sectoriales de comercialización ( interna y externa ) y agroindustrial.

Dada la importancia que tienen los aspectos de comercialización para un país eminentemente agrícola, la Oficina presentó en Diciembre de 1989 un nuevo proyecto para fortalecer el subsistema de comercialización, comercio exterior y desarrollo agroindustrial en la DCEA del MAG. Este nuevo proyecto, que hasta la fecha no ha sido aprobado por el IICA, la Misión lo considera de importancia por ser elaborado en forma concertada con la DCEA y estar concebido en la estrategia de un "Proyecto País", que abarca los aspectos de Comercio Interno, Comercio Externo y Desarrollo Agroindustrial.

#### PROGRAMA V. SALUD ANIMAL Y SANIDAD VEGETAL.

Bajo este campo de acción del IICA se programaron dos proyectos de ámbito regional, dirigidos ambos a fortalecer las instituciones responsables de estos aspectos en el país. Se buscaba una mejor utilización de la infraestructura y de los recursos humanos disponibles en las Direcciones de Defensa Vegetal y de Normas y Control Agropecuario y Forestal. Acorde a la información proporcionada por la Oficina como por la apuntada por funcionarios autorizados del MAG, los proyectos contemplados no se han realizado por no haber un interlocutor válido en las dependencias involucradas. Los cambios de personal directivo que se han producido en estas Direcciones han dificultado la acción del Instituto. Sin embargo, la necesidad que de estos servicios presenta el país, resaltada por los cuadros medios de ejecución, no han logrado ser recogidos por los entes superiores. Por ello, se entiende que no se haya presentado una presión institucional más vehemente al IICA para fortalecer el aparato gubernamental de sanidad vegetal y salud animal.

En las entrevistas sostenidas con personal de las organizaciones responsables de estos servicios hubo coincidencia de la necesidad de recibir apoyo institucional para fortalecer el Servicio Nacional de Salud Animal y para organizar la Dirección de Defensa Vegetal. En este último caso, el planteamiento no solo contempla la operatividad institucional del Servicio de Sanidad Vegetal sino la necesidad de modernizarlo en función de un proyecto elaborado en base a un diagnóstico y que, además de la organización del servicio,

incluya las necesidades de laboratorios y capacitación de personal.

Una situación diferente la constituye el planteamiento hecho por la Subsecretaría de Ganadería, mediante el cual solicitó una acción de coyuntura dirigida a fortalecer la estructura operativa de esta dependencia. La cual, en opinión del Subsecretario, no ha sido respondida por el IICA con la urgencia con la que fue solicitada.

#### PROGRAMA COOPERATIVO DE INVESTIGACION AGRICOLA DEL CONO SUR. PROCISUR.

Acorde a la información proporcionada por la Oficina, el PROCISUR ha venido jugando un rol importante en el proceso de desarrollo tecnológico del Paraguay en los cultivos de trigo, maíz y soja. De hecho, el Programa destaca la transferencia interregional de tecnología y para ello señala experiencias en trigo en el Estado de Paraná, Brasil, hacia el Paraguay y de la región Sur del Brasil y la Provincia de Buenos Aires en los casos de maíz y soja, respectivamente. La Oficina no tiene control ni ingerencia directa en la programación y ejecución del Programa, limitándose solamente a brindar apoyo administrativo cuando le es requerido. La Misión pudo determinar que el PROCISUR es manejado con la exclusiva participación de la DIEAF del MAG, mientras existe interés por aprovechar los beneficios del Programa por parte de otras unidades operativas del MAG. La Misión recibió solicitudes concretas por parte de la Subsecretaría de Ganadería, de organizaciones no gubernamentales y de las universidades.

#### 4. Efectividad de la Gerencia en la Cooperación Técnica.

La Oficina del IICA en el Paraguay ha tenido la capacidad para insertarse en el Sector Público Agrícola de una manera eficiente, tanto a los más altos niveles de decisión política como en los cuadros medios de ejecución. Es importante destacar esta labor debido a los aspectos muy particulares del comportamiento político del país, el cual se ha caracterizado por un marcado verticalismo, en donde la toma de decisiones está generalmente centralizada. Cosa que repercute en una lenta capacidad de respuesta del aparato burocrático. Fueron aspectos resaltantes para dar esta imagen a la Misión, las opiniones emitidas por el Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación y por el Ministro de Agricultura y Ganadería. El primero señaló que el apoyo del IICA al Ministerio de Agricultura y Ganadería en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal constituye una garantía del producto a obtener. El segundo, resaltó la importancia que él le da al Instituto en el Paraguay, para el cual tuvo conceptos positivos. Para la Misión, la capacidad del Representante para transmitir el

mensaje institucional ha quedado demostrada, entre otros, por los siguientes hechos:

- a) La rápida respuesta dada por la Oficina a los requerimientos del país, a raíz de los hechos de febrero de 1989, cuando se suscitó un cambio de Gobierno, el cual requirió de la cooperación técnica del Instituto para apoyarlo a enfrentar los compromisos políticos que estaba contrayendo. Ejemplos de esto lo encontramos en el apoyo brindado al MAG y a la STP para la elaboración de la parte sectorial del Plan de Coyuntura 89/90 y el apoyo dado para la creación del CONCODER.
- b) Las buenas relaciones que mantiene la Oficina con los representantes de otros organismos internacionales, situación que le permite visualizar y concretar acciones dirigidas a ampliar el espacio institucional del IICA. La Misión pudo constatar la expectativa que organismos como el PNUD y el BID tienen sobre la segura participación del Instituto en futuros proyectos de estos organismos en el país.

Sobre este último aspecto, a juicio de la Misión, se presenta una situación contradictoria, pues, a pesar de las buenas relaciones de la Oficina con otros organismos internacionales vinculados al Sector, a excepción de las actividades realizadas en el Programa III, no se contemplan esfuerzos concretos que haya permitido ampliar la base de apoyo institucional mediante el concurso de recursos provenientes de estas instituciones.

Tal como se señaló en acápites anteriores, la magnitud de los problemas que confronta el desarrollo agropecuario del Paraguay lo convierten en un alto demandante de cooperación técnica, demanda que el IICA se ve imposibilitada de atender a través de recursos vía cuota, pero sí puede dar una contribución importante mediante una agresiva política de obtención de recursos externos que debe ser liderizada por el Representante. Dicha política es válida no sólo para administrar proyectos financiados por organismos internacionales sino para identificarlos y promoverlos. En esto el apoyo de la Sede puede ser determinante, dadas las vinculaciones que mantiene con organismos multinacionales y bilaterales de financiamiento, en cumplimiento a una de las estrategias contempladas en el PMP 1987-1991.

Como producto de las entrevistas realizadas a los distintos niveles del aparato gubernamental, la Misión tiene la impresión que la cooperación técnica brindada por el IICA ha sido dada en términos favorables para el país y, como ya lo señalamos, tomando en cuenta la dificultad que presenta el entorno político en el cual se ha tenido que desempeñar.

En cuanto a las relaciones con el sector privado agrícola no se percibió otra relación que aquella que se da a través de los proyectos. En este sentido, la Misión considera que sería beneficioso para ampliar la presencia del Instituto en el país, especialmente en lo referente a la nueva concepción de su programación (PLANALC), establecer vínculos de relación con las organizaciones de productores y la Asociación Rural del Paraguay. De igual manera, esta vinculación, ayudaría a los especialistas a mejorar la percepción que tengan de las interpretaciones que hace el sector privado a los distintos planteamientos del sector público.

La Misión considera que el IICA ha puesto a disposición del país un volumen sustancial de cooperación técnica, el cual no ha sido plenamente aprovechado, básicamente por las características particulares del sistema político dominante en el país durante un largo período, cuyas secuelas persisten. Esta opinión se basa en los comentarios de algunos directivos del MAG, al reconocer la calidad y oportunidad de la cooperación ofrecida, pero cuestionan el aprovechamiento que otras direcciones le dieron a dicha cooperación. Por otro lado, a pesar de los buenos resultados obtenidos en las áreas de desarrollo rural, generación y transferencia de tecnologías y comercialización, el IICA no ha capitalizado dichos resultados en ascender a una posición de liderazgo en estas áreas temáticas de alta demanda de cooperación para la concretización de políticas y programas nacionales.

La metodología utilizada por la Oficina para medir los cambios políticos y económicos suscitados en el entorno de la acción de cooperación técnica que se presta, ha consistido en el análisis en conjunto del Representante con los especialistas de los hechos, de donde se generan las acciones a seguir. De esta misma manera se asimilan las orientaciones emanadas de la Sede. Así se han internalizado las instrucciones del PMP y del PLANALC.

La Misión pudo percatarse que el IICA en el Paraguay es un receptáculo de solicitudes de cooperación técnica, aspecto que al parecer se ha acentuado después del cambio de gobierno. Muchas de estas actividades son difíciles de reportar en los informes que se remiten a la Sede Central, pero son muy importantes para que el Instituto se gane la confianza del país. Es indudable que los solicitantes concurren al IICA, porque consideran que hay capacidad de respuesta, y en este sentido, los especialistas del Instituto, por su conocimiento de otras realidades de ALC, se convierten en agentes de transmisión horizontal de información. Dicha información en el caso Paraguay es más relevante en lo concerniente a la de tipo económico, área donde el MAG es muy débil. La Misión no tiene claro como la Sede Central del IICA mide este tipo de impactos, pues el mismo no siempre resulta en un proyecto o en una acción de

coyuntura, pero si se pudo comprobar que muchos de estos requerimientos son urgentes y sería de suma utilidad para el país que la Sede Central atienda con premura los pedidos específicos que el equipo local no pueda responder dada su especialidad.

En relación al apoyo brindado por las distintas Unidades de la Sede a la Oficina, la Misión no dispuso de información que le permita emitir un juicio de valor. En el documento "Evolución y Estrategia Operativa de la Acción del IICA en Paraguay", trabajo base para la elaboración de este ejercicio de evaluación, este aspecto fue desarrollado de manera muy general y no brinda elementos para realizar un análisis objetivo. Tampoco en las entrevistas con el Representante se recibió aportes de importancia sobre este tema. Solamente en la reunión de reacción de la Misión con los Especialistas de la Oficina se señaló la preocupación de ellos sobre la tardanza en la respuesta de algunas Direcciones de la Sede sobre planteamientos de importancia. Fue señalado como ejemplo de esta situación, la presentada por un proyecto nuevo en el Programa IV, el cual fue sometido a la consideración de la Sede Central en febrero de 1990 y a la fecha de la evaluación el país no tiene respuesta, pues el mismo presentó objeciones de la Dirección del Programa y del Comité de Programación. También llamó la atención de la Misión el retardo en la solución a la solicitud de la Subsecretaría de Ganadería de MAG de una acción de coyuntura para su fortalecimiento, hecha en Octubre de 1989, y a pesar de haber sido aprobada en febrero de 1990 por la Sede Central, no se ha iniciado.

En relación a la calidad de los servicios de apoyo a las actividades de cooperación técnica, en el Anexo No. 3 de este documento se presenta un análisis detallado sobre el comportamiento administrativo y la evolución y efectividad en el manejo de los recursos financieros y la administración del personal. En el se destaca la opinión de los técnicos responsables de los proyectos, según la cual el apoyo logístico recibido es oportuno y la calidad buena. A su vez, el personal de secretaría y administrativo considera que su labor puede mejorar si se realiza un ejercicio de programación previa. En cuanto a los recursos financieros, la Oficina, en términos generales, ha dispuesto de un presupuesto que ha aumentado de manera moderada por la influencia de los recursos externos en el período bajo análisis. Al contemplar los recursos regulares manejados directamente por la Oficina, se observa una fuerte contracción entre 1986 y 1990, lo cual ha repercutido en una reducción del personal en todas sus categorías.

#### IV. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los Capítulos previos la Misión considera fundamentales las siguientes conclusiones:

1. Por su condición de país de economía atrasada, cimentada en la producción agrícola y con serios problemas de desarrollo rural, el Paraguay es un alto demandante de cooperación técnica agropecuaria. Situación que se potencializó a partir de febrero de 1989. Así la Oficina del IICA en Paraguay se enfrenta en el futuro con la modificación del escenario político que se ha impuesto con el cambio de gobierno, lo cual implica un nuevo modelo de desarrollo, por definirse y, por ello, el país se encuentra en una situación de reflexión, de ajustes de pensamiento y de definición de estrategias para su acción futura. Condicionada por este hecho, la Estrategia de Acción a nivel del país 1990-1991 formulada a finales de 1988, no refleja las nuevas condiciones ni su evolución, sobre las cuales el IICA debe identificar sus áreas de acción y definir los instrumentos de cooperación técnica por medio de los cuales apoyarán al país en coherencia con las nuevas políticas y escenarios institucionales.
2. La Acción del IICA en el Paraguay durante el periodo de evaluación fue correcta y estuvo acorde con lo que el país esperaba de la Institución. De hecho la cooperación técnica fue ofrecida bajo las condiciones que el país estableció y dentro del espacio limitado que el Gobierno permitió. Dicha cooperación fue coherente con las orientaciones del Plan de Mediano Plazo 1987-1991, especialmente con el primero de sus objetivos dirigido a potencializar el desarrollo del sector agropecuario como principal fuente de crecimiento económico, pero constreñido por la realidad institucional de los organismos nacionales carentes de modelos y estrategias claras de desarrollo tanto para el medio rural como para el sector agropecuario, y su limitada capacidad para implementar las nuevas orientaciones establecidas a partir de Febrero de 1989, limitación que aún persiste.
3. La Oficina en el interés de mantener la calidad de la cooperación técnica que ofrece, ha mantenido una estrategia de relación directa a todos los niveles de dirección tanto con el organismo contraparte, el MAG, como con los otros entes públicos involucrados en los proyectos y acciones de cooperación. Esta estrategia de concertación institucional le ha permitido valorar las necesidades técnicas que tiene el país, las cuales exceden las posibilidades de oferta que puede brindar y sólo se han realizado acciones parciales para que dicho déficit pueda ser cubierto con recursos externos provenientes de organismos internacionales de cooperación o del



sector privado.

4. La Oficina del IICA en el Paraguay ha logrado insertarse en el Sector Público Agrícola en forma eficiente, cuyo mensaje institucional ha sido transmitido a los distintos niveles del aparato gubernamental. Por ello, la cooperación técnica brindada por el IICA en el país es valorada por las autoridades nacionales. También esta acción ha sido realizada con las otras instituciones internacionales relacionadas con el Sector Agrícola, pero a pesar de ello son pocos los recursos externos que se han generado. La relación señalada con el sector público agropecuario no se presenta con las mismas características en el sector privado, con el cual solo se llevan relaciones involucradas en los proyectos de cooperación.
5. La Oficina del IICA en el Paraguay ha puesto a disposición del país un volumen apreciable de cooperación técnica resultado de su accionar, que no siempre ha sido cabalmente aprovechado. En el período bajo evaluación la Oficina principalmente generó tres productos que cada uno en su campo y oportunidad, han tenido diferentes impactos, a saber:
  - a. En el Programa II el proyecto de "Fortalecimiento del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología", entregó al país un Plan de Mediano Plazo para el SGT que ha de modernizar el sistema actual, el cual no ha sido todavía oficialmente aceptado y corre el riesgo de perder su validez.
  - b. Dentro del Programa III de Organización y Administración para el Desarrollo Rural en el Proyecto de Fortalecimiento Institucional a la ONCAP y, a través de ella, al SEAG, se proporcionó un volumen apreciable de materiales y servicios de cooperación, que han sido de suma utilidad al sector agrícola público y a las demás instituciones involucradas en el desarrollo rural. El proyecto es el único que ha podido captar recursos externos para ampliar y profundizar su campo de acción. Las actividades relacionadas con este Programa quizás sean las que presentan mayores expectativas dado el mensaje político del nuevo Gobierno de hacer énfasis en el desarrollo rural pero, a su vez, debido al proceso de ajustes políticos que vive el país, resulta difícil establecer los escenarios institucionales para concentrar la acción futura del Instituto en este campo. Este ha de ser uno de los aspectos a dilucidar por la Oficina en este Programa.
  - c. En el Programa IV de Comercialización y Agroindustria, mediante el Proyecto de Fortalecimiento del Subsistema Institucional de Comercialización Agropecuaria, se puso a

disposición de los productores tres servicios informativos que han contribuido a mejorar el comercio interno de los productos agropecuarios y amplió la capacidad de la DCEA tanto en lo organizacional como en lo funcional.

6. La acción del Instituto en lo referente a las actividades enmarcadas en el Programa V de Salud Animal y Sanidad Vegetal ha sido limitada y no se encontró evidencia de haber existido una presión importante por parte de la institución contraparte. Sin embargo, la Misión pudo comprobar que para ambos servicios existe una alta demanda de cooperación, tanto en la Dirección de Salud Animal como en la de Defensa Vegetal.
7. La Oficina del IICA en el Paraguay ha visto reducido su personal en todas sus categorías. Esta disminución ha sido más relevante en el personal profesional internacional, al pasar de cinco en 1986 a tres, incluyendo al Representante, en 1989. Esta característica de ser una oficina pequeña ha permitido establecer un sistema operativo de trabajo de interacción entre el Representante y los Especialistas, mediante el cual se internalizan las instrucciones y se generan acciones a seguir. Ante el reto que se le plantea a la Oficina para el futuro es indudable que el número actual de personal resulta insuficiente y si se desea satisfacer la demanda de cooperación que se prevee existirá, hay la necesidad de hacer esfuerzos para lograr mayores recursos externos.
8. La Misión tuvo la impresión que los recursos financieros manejados por la Oficina en el período bajo evaluación han sido administrados adecuadamente, cosa que a su vez ha repercutido en su eficiente apoyo administrativo de servicios a la cooperación técnica.

## V. RECOMENDACIONES

El resultado del análisis realizado en los capítulos precedentes que sustenta las conclusiones antes señaladas, provee los elementos de juicio para formular las siguientes recomendaciones:

1. La Oficina del IICA en Paraguay debe modificar la Estrategia de Acción 1990-1991 para adaptarla a la nueva realidad del país.

La estrategia de Acción 1990-1991 fue formulada por la Oficina antes del cambio de Gobierno y bajo los lineamientos del anterior plan quinquenal de desarrollo. A raíz de los cambios operados durante 1989 se ha modificado el entorno político en el cual se desenvuelve la cooperación técnica que brinda el Instituto, así como las prioridades sectoriales e institucionales tomadas en cuenta en la

Estrategia de Acción vigente. Desde el punto de vista sectorial se debe privilegiar al pequeño productor agrícola, los problemas de reforma agraria y desarrollo rural y los sistemas de planificación y diseño de políticas. En el aspecto institucional, a pesar de que el MAG, continúa con la misma estructura operativa, hay otras instituciones vinculadas o relacionadas con el Sector Agropecuario y Rural que están requiriendo apoyo para fortalecerse. En esta revisión ha de contemplarse la participación del Sector Agrícola Privado.

2. El IICA deberá apoyar el proceso de análisis y formulación de políticas y contribuir a fortalecer a los organismos de planificación sectorial.

La situación política actual del país brinda un marco adecuado para que el IICA apoye al proceso de definiciones de los delineamientos para encausar la economía sectorial.

En cuanto al fortalecimiento institucional, la Oficina deberá continuar el esfuerzo que se está realizando conjuntamente con el BID desde 1986, dirigido a lograr la reestructuración del MAG, la cual tendrá repercusión en otros organismos del Sector. La Acción de Coyuntura iniciada recientemente para estructurar la Subsecretaría de Ganadería deberá proveer un insumo que se pueda integrar a la reestructuración global del MAG, que se procesaría posteriormente, de acuerdo con la solicitud presentada por el país al BID. De igual manera, el Gabinete Técnico debe ser fortalecido para dotarlo de la capacidad de análisis e interpretación de la importancia de los cambios económicos que se suscitan en el país y que afectan al desarrollo agrícola.

3. La Oficina del IICA en el Paraguay deberá realizar un seguimiento para la aplicación de los resultados obtenidos por medio de los proyectos desarrollados.

El producto logrado con los proyectos que finalizaron en 1989 corre el riesgo de desactualizarse o estancarse por factores diversos, que podrían inclusive poner en peligro el esfuerzo realizado. De ahí, que con un seguimiento al uso dado a este producto programado por la Oficina, se podría detectar las restricciones que están afrontando y buscar alternativas de solución para ofrecerlas a los entes encargados de ponerlos a operar. En esta actividad de seguimiento vale la pena hacer un análisis retrospectivo de los resultados de proyectos realizados en el pasado, que por condiciones económicas y políticas no fueron puestas en ejecución y que hoy podrían ser realizados o servir de insumos para futuros proyectos.

4. **La Oficina del IICA en el Paraguay deberá dar mayor difusión a los objetivos institucionales del IICA y a su capacidad de brindar apoyo en cooperación técnica dentro del marco del PLANALC.**

Es importante que el IICA muestre con un mayor énfasis su capacidad de cooperación dentro del marco en que está sujeto, principalmente porque dada la apertura que presenta el Paraguay, otras instituciones de cooperación técnica pueden complementar o ampliar esta acción (JICA, FAO, etc.). Aspecto que resulta importante porque es una vía válida para canalizar esfuerzos y lograr un mejor aprovechamiento de estas ofertas en el país. Hay conciencia de que generalmente estas instituciones no son de fácil coordinación, pero sería relevante buscar vías para desarrollar una estrategia de acción conjunta, dado que se han encontrado innumerables pequeños proyectos (apicultura, piscicultura, la mujer y el desarrollo, artesanía, forestal, avicultura, sericultura, etc.) los cuales podrían ser englobados en un sistema de producción campesina.

Por otro lado, a pesar de haber sido los gobiernos de los países los generadores del PLANALC y, por ello, han de tener conocimiento de su contenido, en el caso del Paraguay esto no es así. Por tal razón, dentro de esta actividad se debe dar relevancia a difundir el marco de acción del PLANALC y sus objetivos. Esto, a su vez, ayudaría a canalizar en mejor medida las futuras solicitudes de cooperación técnica de las organizaciones del Sector al Instituto.

5. **La Sede Central del IICA deberá encontrar mecanismos que permitan dar rápida respuesta a los requerimientos que le solicite la Oficina.**

Dada la característica del sector público del país, con recursos humanos poco capacitados para enfrentar necesidades que en la mayoría de los casos requieren soluciones urgentes y cuando éstas no puedan ser atendidas por el personal de Especialistas del Instituto en el país, la Sede Central debe estructurar mecanismos que aceleren las respuestas. El caso más resaltante en los actuales momentos, a juicio de la Misión es el correspondiente a la Sanidad Animal.

6. **La Oficina del IICA en Paraguay deberá ampliar la coordinación de su acción con el Sector Privado.**

Debido al nuevo entorno político que señala el énfasis de la participación del sector privado en la estrategia del desarrollo del país, el Instituto debe ampliar su acercamiento a dicho sector. Este enfoque se resalta en el trabajo que vienen realizando los organismos de planificación del gobierno en la importancia que se le da a la participación activa del sector privado de la economía (Servicio de Reforma Agraria de reciente data, elaboración del Plan de Desarrollo, etc.). Además esta amplitud de enfoque permitiría al Instituto tener la posibilidad de acceder a mayores recursos para

su acción de cooperación técnica. Instituciones con las cuales se podría iniciar este proceso son las Cooperativas, Fundaciones, la Unión Industrial Paraguaya, La Asociación Rural del Paraguay, las Universidades y las ONG'S.

7. La Misión considera necesaria una pronta decisión en relación al Proyecto correspondiente al Programa IV y la formulación de un nuevo proyecto en el Programa III.

En relación al primer proyecto, fue concertado con el MAG y responde a los lineamientos del PMP y el PLANALC. La misión lo considera bastante ambicioso tomando en cuenta el presupuesto que dispone y por lo cual será necesario modificar sus objetivos o proveerlo de recursos externos.

Respecto a la prioridad que el Gobierno en su nueva política ha otorgado al proceso de desarrollo rural, la Misión considera de importancia continuar en los lineamientos establecidos en el pasado en este Programa generando un nuevo proyecto. Este deberá apuntar básicamente a dos aspectos: El primero a proveer de los elementos para los delineamientos de políticas para el Desarrollo Rural y la Reforma Agraria, el segundo a apoyar la preparación de respuestas institucionales de manera tal que la ejecución de las políticas se realicen de una manera descentralizada y participativa con un importante rol del sector público y privado, donde mediante una modernización del aparato público se consiga una eficaz coordinación. En este nuevo proyecto el foco de atención primordial debe ser el Servicio de Extensión Agrícola y Ganadería del MAG.

## VI. PROSPECTIVA DE LA ACCION DEL IICA EN PARAGUAY

La cooperación técnica que ha de prestar el IICA en el futuro contará con un entorno socio-económico y político más favorables de los que tuvo en los años de la Evaluación y hay dos circunstancias relevantes para esta acción de futuro: una en el hecho que los proyectos terminaron en 1989, y la segunda, el cambio de Gobierno en el Paraguay. De esto es fundamental resaltar que el cambio de Gobierno provoca una profunda modificación de ubicación, estilo y modelo de desarrollo.

El poder iniciar nuevos proyectos a partir de 1990 da la oportunidad al Instituto para presentar un mensaje renovador enmarcado dentro de los nuevos lineamientos que señala el Gobierno.

Los cambios económicos que está realizando el Gobierno y, entre ellos, los relacionados con la liberación cambiaria y de los impuestos a las exportaciones, favorece al Sector Agrícola y mejora su relación con los otros sectores de la economía. Esto facilitará el mejor accionar de la

economía agrícola del país y, consecuentemente, ha de generar una mayor demanda de cooperación técnica.

Por otro lado, la apertura democrática iniciada por el Gobierno está permitiendo al sector campesino organizarse, aspecto que le hará obtener mayor fuerza negociadora frente a los intermediarios, los grandes productores y el Gobierno. Con ello, el esfuerzo que realicen instituciones de cooperación técnica para mejorar la participación campesina en el desarrollo del país será más eficiente.

Es de esperarse que, dentro de este proceso de sinceramiento socio-económico, se sienten las bases para una planificación del desarrollo agropecuario con definiciones de políticas que permita al IICA insertar su acción con mayor precisión. Por ello, es importante que en este nuevo tiempo político el IICA continúe su cooperación dando mayor énfasis en el apoyo a la formulación y análisis de políticas coherentes, que son un requisito para que los otros Programas puedan encuadrarse dentro de estrategias claramente definidas. Así, en lo que respecta al Programa I ( Análisis y Planificación de la Política Agraria ), se hace necesario una acción de cooperación que permita satisfacer el interés que tiene el país por un Plan Indicativo Sectorial, con señalamientos de políticas definidas en materia de desarrollo agrícola que, a su vez, involucre definiciones en desarrollo rural y agroindustrial.

Relacionado con este mismo aspecto, es también importante que se insista en el fortalecimiento de las instituciones, en especial el MAG, el IBR y el CAH que permita su modernización, pues, en caso contrario, el IICA deberá enfrentar los mismos problemas que tuvo en el pasado, principalmente con el organismo contraparte, el MAG. Este fortalecimiento institucional debe tomar en cuenta los resultados de la Acción de Coyuntura prestada en los actuales momentos a la Subsecretaría de Ganadería y estar enmarcada en la actividad que se viene realizando desde 1986 conjuntamente con el BID dirigida a lograr la reestructuración del MAG.

Para la Misión, los requerimientos antes señalados sobrepasan la capacidad técnica de la Oficina y, en tal sentido, el accionar futuro en este campo estará condicionado por el aporte que le dé la Sede, el cual se puede iniciar mediante la organización de una misión de apoyo institucional que defina campos de acción y los priorice.

En lo que respecta al Programa II de Generación y Transferencia de Tecnología es necesario realizar una acción de seguimiento del producto alcanzado ( Plan de Mediano Plazo para el SGTT ) que induzca la aceptación definitiva por el país y permita su puesta en funcionamiento. Este seguimiento también es válido para otros productos resultados de proyectos realizados en el pasado y que por razones diversas no han sido puestos en ejecución.

Tal como lo señala la información provista por la Oficina, otro elemento definido por el Gobierno como de alta preocupación, es la situación de los pequeños productores campesinos y las condiciones de vida en el medio rural; así, en su mensaje político, está promocionando la reforma agraria y el desarrollo rural. Aspectos éstos que le dan relevancia a la cooperación que viene brindando el IICA a través del Programa III y que ha de mantener, en opinión de la Misión, fortaleciendo al Servicio de Extensión Agrícola y Ganadera del MAG. Dado el interés de diversos organismos internacionales en los problemas del desarrollo rural, principalmente en países como el Paraguay con serias deficiencias en este campo, no será difícil a la Oficina mantener en el futuro el flujo de recursos externos alcanzados e, inclusive, aumentarlos.

La Oficina ha elaborado un nuevo proyecto dentro del ámbito de acción del Programa IV en el contexto de un Proyecto País dirigido a fortalecer el Sistema Subsectorial de Mercadeo, Comercio Exterior y Desarrollo Agroindustrial, del cual fue informada la Misión. El mismo responde a las necesidades del país e insume los resultados alcanzados por el Programa en el pasado. Llama la atención de la Misión que un proyecto de la envergadura que se pretende pueda ser financiado con sólo recursos vía cuota. Por ello, se hace necesario el apoyo de la Sede para proporcionar recursos de otras fuentes que permita llevar adelante tan ambicioso pero interesante proyecto.

Otro de los aspectos que ha de requerir mucha atención por la Oficina en el futuro, es lo concerniente al fortalecimiento al sistema institucional encargado de atender la Salud Animal y la Sanidad Vegetal ( Programa V ). La situación crítica en la cual se encuentran estos servicios y la importancia que cobran ante el nuevo enfoque económico de libre empresa, privilegiando el comercio agro-exportador, ponen de manifiesto una fuerte demanda futura de cooperación técnica en estos aspectos. El tratamiento dado hasta ahora al país por el Instituto dentro de este Programa no debe continuar. Es necesario modificarlo en aras de aprovechar la capacidad del sistema nacional de prestación de estos servicios, mejorarlos tanto en capacitación como en laboratorios y especialmente lograr la activa participación del sector privado.

Las demandas de cooperación arriba mencionadas exceden la capacidad del IICA para satisfacerla, pero al ser la única institución internacional sectorial con presencia permanente en el país, con un bien ganado prestigio entre los nacionales y con los organismos internacionales que puedan tener interés en el país, le permite al Instituto ubicarse en una posición estratégica para canalizar recursos que permitan contribuir a satisfacer dicha demanda. Por ello, se está requiriendo de una agresiva campaña para lograr esos recursos que puede ser iniciada por el Representante con el apoyo de la Sede Central y continuarla en el futuro con el aporte de las instituciones nacionales relacionadas, el MAG, el Ministerio de Relaciones Exteriores, etc.

Esta acción conjunta, Oficina y Sede, para promocionar la capacidad del IICA en el Paraguay para canalizar ofertas de cooperación técnica que requiera el país, también debe hacerse para promover sus propias posibilidades, principalmente entre el sector privado de la economía. La política de privatización señalada por el Gobierno en su discurso político, es un indicador de que el Instituto debe ampliar su accionar dirigido al sector privado. Relacionado con este mismo aspecto de promoción, el IICA en el Paraguay debe difundir con mayor profusión los resultados de sus proyectos y acciones de coyuntura y aprovecharlos para hacer sentir aún más su presencia física en el país.



## A N E X O S

1. Alcance de trabajo de la Misión de Evaluación de la Acción del IICA en Paraguay
2. Lista de personas entrevistadas
3. Resultado de la Revisión de la administración de la Oficina del IICA en Paraguay

**NOTA:** El principal documento de referencia al presente informe de evaluación lo constituye el documento "Evolución y estrategia operativa del IICA en Paraguay 1986-1989", elaborado por la Oficina en Paraguay, que no se incluyó en este documento.



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**DIRECCION DE PROGRAMACION Y EVALUACION  
División de Evaluación de la Cooperación Técnica**

**ALCANCE DE TRABAJO PARA LA MISION DE EVALUACION  
DE LA ACCION DEL IICA EN PARAGUAY**

(del 16 al 28 de abril)

---

**1. IDENTIFICACION DE LA OFICINA Y OBJETIVOS DE LA EVALUACION**

---

**1.1 Oficina del IICA en: Paraguay**

- . Representante: Luis Carlos Pannunzio Desde: Junio/88  
(Mes/Año)
- . Período que cubre la evaluación: De Enero, 1986 A: Diciembre, 1989  
(Mes/Año) (Mes/Año)

**1.2 Objetivos de la Evaluación**

- a. Validar la Estrategia de Acción del IICA a Nivel de País como marco de referencia de las actividades de cooperación técnica en Paraguay, mediante el análisis de: i) la consistencia de la cooperación técnica concertada en relación con el marco de los instrumentos globales de la política agrícola del país, y una concepción apropiada de las restricciones macroeconómicas y de los efectos de la política de ajustes sobre la agricultura del país; ii) la coherencia de la cooperación con los requerimientos que se establecen en el Plan de Mediano Plazo vigente para la cooperación técnica del IICA y los instrumentos de cooperación seleccionados para cumplir con los términos de la concertación; iii) la utilidad y el nivel de participación de los técnicos de la Oficina, las autoridades gubernamentales y otros actores importantes del desarrollo agrícola y rural - tales como grupos empresariales y cooperativos - en la formulación de la Estrategia de Acción.
- b. Determinar la capacidad gerencial del Representante para: i) transmitir el mensaje institucional a las autoridades gubernamentales, al sector privado y a la comunidad internacional, y mantener la presencia e imagen del IICA en el país; ii) percibir en forma apropiada y compartir las tendencias de la comunidad internacional por lo que atañe a su cooperación técnica y financiera a la región y al país; iii) interpretar y ajustar la cooperación a los cambios de política institucional y sectorial del país, respondiendo en forma adecuada a la demanda generada por dichos cambios; iv) generar una nueva percepción de las

necesidades y prioridades para la cooperación técnica y ofertar dicha cooperación utilizando al máximo las capacidades y ventajas comparativas del IICA y la movilización de recursos financieros y técnicos hacia la solución de las áreas problemas identificadas.

- c. Determinar la efectividad de la cooperación técnica ofrecida al país, durante el periodo que cubre la evaluación, así como los factores, condiciones y circunstancias determinantes de la efectividad observada, mediante el análisis de: i) la calidad y oportunidad de los productos generados por las actividades de cooperación; ii) el uso que de estos productos hacen los organismos de contraparte beneficiados y, cuando corresponda, medir su grado de institucionalización; iii) los resultados indirectos que trasciendan el ámbito institucional y tengan efecto e impacto en el escenario sectorial (a nivel de beneficiarios).
- d. Evaluar el grado en que el modelo de organización y conducción desarrollado por la oficina, responde a las prioridades del IICA en el futuro y a las necesidades de apoyo que plantean las acciones de cooperación técnica en ejecución; específicamente deberá establecerse: i) cómo potencializa a la oficina para generar un pensamiento innovador sobre el papel de la agricultura y la economía campesina en el desarrollo del país y aplicar la estrategia de fortalecimiento institucional ii) si la información que proveen los especialistas responsables de proyectos y la administración de la oficina permite al Representante apoyar efectivamente la ejecución de las actividades de cooperación técnica; iii) la efectividad en el manejo de los recursos financieros; iv) la eficiencia de los mecanismos de administración del personal.

---

## 2. ESTRATEGIA DE LA EVALUACION

---

La evaluación de la Oficina del IICA en Paraguay, tiene como marco de referencia las Estrategias de Acción del IICA a Nivel de País 1988-1989 y 1990-1991, e incluye a toda la Unidad Operativa o sea la Oficina, los proyectos de cooperación técnica, los componentes nacionales de proyectos multinacionales, convenios, acciones de apoyo administrativo y acciones de coyuntura, ejecutadas y en proceso de ejecución, desde enero de 1986 hasta diciembre de 1989.

En atención a que el Sistema de Evaluación de la Cooperación Técnica privilegia un enfoque prospectivo sobre el retrospectivo, el análisis del desempeño y los resultados de la cooperación ejecutada por la oficina debe centrarse en identificar los factores, condiciones y circunstancias que

fueron determinantes del desempeño y resultados observados; así se alimenta el proceso de toma de decisiones para replicar los aciertos y evitar errores en el futuro.

Para la validación de la Estrategia de Acción a Nivel de País, la Misión de Evaluación realizará el análisis de dichos documentos de acuerdo con la Orientación establecidos en el Instituto para su formulación y verificar que haya sido un ejercicio participativo. Su contenido se evaluará en función del conocimiento que la Misión tenga o adquiera de las restricciones, potencialidades y prioridades nacionales para el desarrollo del Sector Agrícola; así como del entendimiento de las políticas, planes, estrategias, organización y modus operandi del IICA en general y del proceso de planificación y programación operativa en particular.

Para la evaluación de la gerencia de la cooperación técnica ejercida por el Representante se analizarán los resultados consignados en el documento Evolución y Estrategia operativa del IICA en Paraguay 1986-1989, elaborado por la oficina; este análisis permitirá a la Misión arribar a conclusiones preliminares sobre este objetivo, que deberán ser comprobadas por medio de entrevistas con el Representante, el personal de la oficina y autoridades nacionales de alto nivel e informantes calificados del sector privado y representantes de organismos internacionales asociados al IICA en la ejecución de convenios y proyectos de cooperación técnica.

Un procedimiento similar al anterior se seguirá para lograr el objetivo orientado a determinar la efectividad de la cooperación técnica, debiendo la Misión analizar, además del documento elaborado por la oficina, el texto de los proyectos- con énfasis en la matiz de objetivos y los informes periódicos de progreso- y demás instrumentos de cooperación técnica, apoyo administrativo y de respaldo legal vigentes en el momento de la evaluación. Las entrevistas con autoridades y funcionarios de nivel político, son cruciales para que la Misión logre una adecuada valorización de la calidad y oportunidad de los resultados de los proyectos, así como del uso que los organismos hacen de tales resultados para superar los obstáculos y problemas identificados.

En el documento "Evolución y Estrategia operativa del IICA en Paraguay 1986-89" la Misión deberá encontrar información sobre el modelo de organización y conducción que ha desarrollado la oficina, su efecto en la capacidad para enfrentar las prioridades del Instituto en el futuro y prestar un apoyo logístico y administrativo efectivo a las acciones de cooperación técnica. Se pondrá énfasis en la mecanismos creados por el Representante para permitir la participación del personal técnico en el análisis de los documentos y orientaciones de las unidades de Sede Central, para el planteamiento de problemas internos y de relacionamiento externo de la oficina y de soluciones alternativas.

Para complementar la información relevante al ejercicio, la oficina dispondrá de la documentación básica siguiente:

- . los Planes Nacionales de Desarrollo del Sector vigentes durante el periodo que cubre la evaluación.
- . los Programas Presupuesto de la Oficina 1986-1987, 1988-1989 y 1990-1991.
- . los Programas Operativos Anuales de los años 1986 a 1990
- . Informes Anuales de la Oficina

A los miembros de la Misión de Evaluación se les enviará copia del PMP 1987-1991, los Lineamientos para la Acción de los Programas y las Estrategias de Acción a Nivel de País, al menos con tres semanas de

anticipación a la fecha de inicio de la evaluación. La lectura y análisis de estos documentos forma parte de los términos de referencia de los consultores.

---

3. IMPLEMENTACION DE LOS OBJETIVOS DE LA EVALUACION EN TEMAS DE ANALISIS Y ESPECIFICACION DE LOS RESULTADOS ESPERADOS

---

Teniendo en cuenta los diferentes aspectos que comprenden los cuatro objetivos de la Evaluación de la Acción del IICA en Paraguay, se plantea a continuación una desagregación de dichos objetivos en seis temas, especificando para cada uno de ellos los resultados que se esperan del análisis que realice la misión. Para orientar dicho análisis se formulan varias interrogantes sobre situaciones, hechos y condiciones que se necesita conocer y valorizar para la posterior toma de decisiones. Estas interrogantes y demás elementos del Alcance de Trabajo podrán ser ajustadas por las autoridades y funcionarios de organismos nacionales vinculados a la acción del Instituto, por el personal de la Oficina y por los mismos evaluadores, en función de la utilidad de los resultados de la evaluación.

---

OBJETO DEL ANALISIS	RESULTADO(S) ESPERADO(S) DEL ANALISIS	PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION DE INFORMACION
1. La consistencia de la cooperación técnica planificada	Calificar la calidad del diagnóstico sobre las limitantes y posibilidades del desarrollo global y agrícola, complementado con una caracterización de las principales restricciones institucionales del sector público agrícola; determinar si la propuesta de estrategia formulada incorpora	Con base en la interpretación que hizo la Oficina de la problemática sectorial e institucional, la Misión deberá responder a:  -Cuáles fueron los eventos desarrollados por la Oficina para formular la Estrategia de Acción a Nivel de País

---

OBJETO DEL  
ANALISIS

RESULTADO(S)  
ESPERADO(S)  
DEL ANALISIS

PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION  
DE INFORMACION

---

	opciones imaginativas en cuanto a espacios y restricciones para el Plan de Reactivación de la Agricultura	<ul style="list-style-type: none"><li>-Cuán viable es alcanzar la situación descrita al finalizar la cooperación técnica del IICA al país tomando en cuenta el grado de consistencia encontrado?</li><li>-Cuáles son los factores y condiciones que limitan generar una adecuada y oportuna percepción de las necesidades y prioridades del país en materia de cooperación técnica</li></ul>
2. Ajuste de la Cooperación Técnica a las orientaciones del PMP	Determinar la coherencia de la cooperación técnica con las orientaciones del PMP; la capacidad de la Oficina para participar en el diálogo sobre política agrícola, de desarrollo rural y de los pequeños productores	<ul style="list-style-type: none"><li>.Cómo se traduce y plasma el enfoque del PMP en la estrategia y los instrumentos de cooperación técnica, estudios y eventos que realiza la Oficina</li><li>.En qué aspectos ha mejorado la capacidad de la Oficina para promover y participar en el diálogo sobre políticas agrícolas y de desarrollo rural y de los pequeños productores</li><li>.En qué grado participaron representantes del sector gubernamental y privado en la definición de las áreas de cooperación del IICA al país y cuál fue la utilidad de su participación</li></ul>
3. Resultados del análisis de la gestión del Representante y del apoyo recibido en el ejercicio de su papel	Determinar la efectividad de la gestión del Representante como tal, en la conducción de la cooperación técnica y en la promoción de nuevas necesidades y prioridades para la cooperación	<ul style="list-style-type: none"><li>.Cuál es la efectividad de la gestión del Representante en relación con:<ul style="list-style-type: none"><li>-transmitir el mensaje institucional del IICA en el país</li><li>-ampliar la base de apoyo institucional y de consecución de recursos externos para las actividades de cooperación técnica</li></ul></li></ul>

---

OBJETO DEL ANALISIS	RESULTADO(S) ESPERADO(S) DEL ANALISIS	PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION DE INFORMACION
---------------------	---------------------------------------	----------------------------------------------

---

.Con base en una apreciación del desempeño y los resultados se deberá responder a:

- Fue concertada la cooperación técnica en los mejores términos para el país y el IICA?
- Se ha generado en los sectores gubernamental y privado una nueva percepción de necesidades para la cooperación técnica del IICA; que factores y condiciones han sido determinantes.
- Cuál es el grado de aprovechamiento del país de los diferentes servicios técnicos y de administración de recursos que el Instituto pone a su disposición?

Establecer el grado de afectación que los cambios del entorno producen en los objetivos y estrategia de la cooperación y calificar la capacidad de la Oficina de efectuar ajustes para mantener la cooperación permanentemente adecuada a las necesidades del país, así como la calidad, utilidad y oportunidad de los resultados esperados

.Cuáles fueron los instrumentos e indicadores claves que permitieron a la Oficina percibir cambios significativos en la problemática, en los objetivos nacionales y en programas y políticas institucionales

.Cuáles fueron los factores y condicionantes que permitieron a la Oficina ajustar la cooperación técnica de modo que no fueran afectadas la calidad, utilidad y oportunidad de la cooperación



---

**OBJETO DEL  
ANALISIS**

**RESULTADO(S)  
ESPERADO(S)  
DEL ANALISIS**

**PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION  
DE INFORMACION**

---

4. Análisis de los resultados de la cooperación técnica en términos de productos e impactos

Establecer los avances y limitaciones para la obtención de los productos finales establecidos en los instrumentos de cooperación técnica

Juzgar el avance y las limitaciones centrales en la obtención del objetivo específico de los proyectos

Determinar el impacto de los proyectos y otros instrumentos de cooperación técnica, a nivel de los escenarios institucionales y sectorial del país

. Los productos finales logrados corresponden a los previstos?

. Cómo han contribuido tales logros a la obtención de los objetivos de la Oficina

. Cuáles factores, condiciones y eventos fueron determinantes en la obtención de los productos finales y cuáles fueron limitantes

. La interrelación de los productos finales con el objetivo específico de los proyectos corresponde a lo previsto?

. Qué factores externos condicionantes previstos y no previstos aparecieron?

. El uso que los organismos de contraparte hacen de los productos generados corresponde al previsto?

. Cómo consideran las autoridades y los técnicos de los organismos de contraparte tales productos en relación con la calidad, utilidad y oportunidad con que se generaron?

. Qué resultados está obteniendo el organismo de contraparte, atribuibles a los efectos generados por los productos del proyecto IICA?

OBJETO DEL ANALISIS	RESULTADO(S) ESPERADO(S) DEL ANALISIS	PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION DE INFORMACION
5. Modelo de la oficina y sus perspectivas	Caracterizar el modelo de Oficina desarrollada por el IICA en Paraguay y cómo la potencializa para enfrentar las prioridades del IICA en el futuro	<p>. Cuáles son las principales características del modelo (estructura y conducción) de la Oficina del IICA en Paraguay y los factores que lo explican</p> <p>. Cual es la perspectiva de la Oficina para enfrentar las prioridades futuras del IICA:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- respecto a las orientaciones del PMP 1987-91</li><li>- para hacer frente a las prioridades inmediatas en relación con: generar pensamiento innovador, aplicar la estrategia de fortalecimiento institucional e identificar proyectos prioritarios y de impacto en el país</li><li>- lograr una efectiva participación del país y la oficina en el Plan de Acción conjunta para la Reactivación Agrícola de América Latina y el Caribe</li></ul>
6. Análisis del apoyo administrativo y logístico de la oficina a las acciones de cooperación técnica	. Determinar si la oficina produce la información necesaria para que el Representante brinde un apoyo efectivo a la ejecución de la cooperación técnica	<p>. Cuáles son los mecanismos e instrumentos establecidos y en operación para conocer las necesidades de apoyo de las acciones de cooperación técnica.</p> <p>. Con base en el examen del contenido y periodicidad de la información generada determinar si permite:</p>

---

OBJETO DEL ANALISIS	RESULTADO(S) ESPERADO(S) DEL ANALISIS	PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION DE INFORMACION
<p>.Determinar la efectividad en la administración de los recursos financieros</p>		<ul style="list-style-type: none"><li>-una efectiva gestión del Representante para obtener respaldo político, técnico y operativo por parte de los organismos nacionales</li><li>-la programación efectiva de los servicios, actividades y recursos necesarios para la ejecución de las operaciones</li></ul> <p>Con base en un examen de los procedimientos administrativos para el manejo financiero determinar:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-la facilidad de establecer claramente la situación financiera de la Oficina por fuente de recursos en un momento dado</li><li>-si permiten conocer y prever los compromisos reales de recursos de contraparte establecidos en los convenios</li><li>-si facilitan la preparación de informes oportunos a las fuentes externas de recursos y el desembolso oportuno de estos recursos</li></ul>

---

---

**OBJETO DEL  
ANALISIS**

**RESULTADO(S)  
ESPERADO(S)  
DEL ANALISIS**

**PREGUNTAS GUIA PARA OBTENCION  
DE INFORMACION**

---

**-Determinar la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios de apoyo a las actividades de cooperación técnica y en la administración del personal**

**-Caracterizar la estructura administrativa de la Oficina evaluando su capacidad para proveer la infraestructura y los servicios de respaldo a las actividades de cooperación técnica con la eficiencia y oportunidad que éstos requieren**

**-Determinar si los mecanismos vigentes para atender las necesidades de servicios de apoyo de los instrumentos de cooperación técnica son adecuados y si se realiza una revisión periódica de los mismos tomando en cuenta las opiniones de los encargados de los proyectos**

**-Establecer el grado en que se ha hecho uso de los resultados de las evaluaciones del personal y de eventos de capacitación para mejorar la productividad del equipo administrativo**

---

#### 4. TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS

---

El método básico que empleará la Misión de Evaluación de la Acción del IICA en Paraguay es la "investigación dirigida", que comprende la aplicación de técnicas tales como:

- a) la observación (análisis de información documental, revisión de informes, visitas a las oficinas de los organismos nacionales de contraparte de los proyectos y, de ser posible, a las regiones donde los proyectos realizan actividades;
- b) entrevistas en profundidad a funcionarios gubernamentales, representantes del sector privado y personal del Instituto con pautas o cuestionarios previamente formulados;
- c) Reuniones de Orientación y Organización de la Misión que permitirán a sus miembros - que no han trabajado juntos anteriormente: i) aclarar sus objetivos y métodos mediante un análisis de las expectativas, recursos, habilidades y estrategias de trabajo de los miembros individuales; ii) llegar a una comprensión unificada, conjuntamente con el Representante, el Director de Operaciones del Area Sur, el Secretario Técnico y el personal de la unidad, sobre los objetivos y metas de la evaluación iii) desembocar en una estrategia de ejecución basada en cronogramas específicos, prioridades y divisiones de responsabilidades. Pero, lo más importante es que se definirán las funciones, de modo que los miembros de la Misión podrán hacer ajustes periódicos en el proceso de evaluación, a medida que se va recogiendo información y se van aclarando las necesidades de la Oficina, incluso de la Dirección General y demás Unidades de la Sede Central que participan. Por último, estas reuniones proporcionarán un ambiente concentrado y estructurado, en el cual puede darse esta clarificación y permita que los evaluadores y evaluados adquieran perspectivas adicionales acerca de los resultados finales, y se lleguen a acuerdos que conduzcan a un uso amplio y efectivo de la evaluación;
- d) Las Reuniones para Informes de Progreso. Las Misiones de evaluación deben ser capaces de identificar y comprender las inquietudes y perspectivas que sobre la evaluación tienen, el Representante y el personal de la Oficina. A este proceso contribuyen las Reuniones para Informes de Progreso.

Hay tres momentos en que esta técnica puede maximizar el impacto del trabajo de la Misión. El primero es al comienzo de la evaluación. Una vez realizada la Reunión de Orientación y Organización de la Misión, se dará tiempo a sus miembros para formular una propuesta de estrategia de trabajo con miras a alcanzar las metas del ejercicio y sus objetivos; esta propuesta se discutirá en la primera Reunión para Informes de Progreso.

Una segunda coyuntura importante surge después de que la Misión ha completado las entrevistas con los informantes calificados, pero aún no ha iniciado la redacción del informe. Es una reunión importante, ya que se da cuando es posible para la Misión fijar prioridades para sus hallazgos, en función de los objetivos de la evaluación. Este intercambio de información oral es crucial, pues permite medir hasta qué punto el informe tocará las cuestiones sensibles e importantes.

Una tercera coyuntura se presenta después de que se ha redactado el informe. Posteriormente, será expuesto ante el personal de la unidad, bajo la forma de resúmen oral. Puede tener un impacto mayor al de los informes escritos porque encaja dentro del proceso informal de la toma de decisiones que caracteriza a muchas organizaciones internacionales.

e) Reuniones de Programación Operativa de las Recomendaciones

Esta técnica, para mejorar la eficacia de una evaluación, consiste en conectar sus hallazgos con la función planificadora y presupuestaria de la oficina. Exige que los evaluadores inicien un proceso de planeamiento por su cuenta, basado en sus hallazgos. Es más probable, que los resultados de una evaluación se consideren útiles, cuando las conclusiones y recomendaciones proporcionan información significativa que se pueda usar para las decisiones programáticas y presupuestarias.

---

5. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA MISION

---

A continuación se describe la propuesta de programa la cual deberá ser ajustada con participación de la Oficina y los miembros de la Misión.

---

ACTIVIDAD	DURACION	PRODUCTO
1. Reunión de orientación de la Misión y entrega de información básica complementaria. Presentación del Documento Base para la Evaluación	1er día (a.m.)	Aclarados objetivos de la Evaluación, y expectativas de la Oficina
2. Implementación del Marco de Análisis por parte de la Misión	1er día (p.m.)	Propuesta de la Misión sobre los resultados de la Evaluación y Formato del Informe desagregado en un índice de contenido de los diferentes capítulos y secciones
3. Primera reunión para acordar ajustes al Alcance de Trabajo, Programa de Actividades y contenido del Informe con base en la propuesta de la Misión	2do día (a.m.)	Ajustados y aprobados el Alcance de Trabajo, el Programa de Actividades y el Contenido, nivel de profundidad y extensión del Informe

- |                                                                                                                                                            |                    |                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Analizar la información y documentación para localizar evidencias y formular hipótesis sobre los factores y condiciones determinantes de los resultados | 2do. día<br>(p.m.) | Conformado juicio preliminar (conclusiones) sobre los resultados de la Cooperación Técnica.                                                                                                                 |
| 5. Presentación de los resúmenes de los proyectos por parte de los responsables                                                                            | 3er. día<br>(a.m.) | Aclarados los juicios preliminares; preparar pautas para entrevista con Representante                                                                                                                       |
| 6. Entrevista con el Representante                                                                                                                         | 3er. día<br>(p.m.) | Información valorativa sobre el desempeño y resultados de la gestión del Representante<br>Preparar pautas para entrevista con representantes del Sector gubernamental, Privado y organismos internacionales |
| 7. Realizar entrevistas a informates seleccionados                                                                                                         | 4to. y 5to<br>día  | Los resultados de la cooperación y los factores y condiciones que los explican han sido comprobados (conclusiones)                                                                                          |
| 8. Segunda reunión para dar a conocer los principales hallazgos del análisis de la evidencia (productos) y las entrevistas                                 | 6to. día<br>(a.m.) | Mayor claridad y acercamiento a la utilidad de los resultados. Revisión de los objetivos de la Evaluación y del nivel de su logro. Establecer necesidad de información complementaria                       |
| 9. Organización del Trabajo para la redacción del Informe                                                                                                  | 6to. día<br>(p.m.) | Definida división del Trabajo entre los miembros de la Misión y la logística de la preparación del Informe                                                                                                  |
| 10. Finalizar redacción del Informe de Evaluación (incluye mecanografía y reproducción)                                                                    | 7o. a 9o<br>día    | Versión preliminar del informe de evaluación producida                                                                                                                                                      |
| 11. Tercera reunión para presentar los resultados preliminares de la evaluación al personal de la Oficina                                                  | 10o. día<br>(a.m.) | Resultados principales de la evaluación son analizados por el Personal de la Oficina y se discuten las repercusiones institucionales a nivel de la Oficina                                                  |
| 12. Entregar el informe preliminar al Representante y al Director de la DIPROE                                                                             | 10o. día<br>(p.m.) | El informe preliminar analizado por el personal técnico de la Oficina, el Representante y el Director de la DIPROE                                                                                          |

- |                                                                 |                    |                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13. Delinear pautas para el cumplimiento de las recomendaciones | 11o. día<br>(a.m.) | La Misión delinea pautas para conectar los resultados de la evaluación con el proceso de planificación de la oficina                                                                    |
| 14. Reunión de Programación Operativa de las Recomendaciones    | 11o. y 12o.<br>día | Propuesta de Plan de Acción para hacer un uso efectivo de los resultados de la evaluación es formulada por la Misión, el personal de la Oficina, representantes de la SDGAO y la DIPROE |

---

#### INTEGRANTES DE LA MISION

---

#### Integración de la Misión

- . Dos consultores externos al IICA (de nacionalidad venezolana y paraguaya)
- 

#### 7. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES CON RELACION A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION

---

La Misión entregará, la versión final del Informe para su consideración en una Reunión del Comité de Programación. Está previsto que la Misión presente los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones en una reunión extraordinaria del Comité presidida por el Director General. Previamente se circula entre los miembros una copia del resumen ejecutivo del Informe.

El Director General, en sesión de Gabinete, analiza el Informe y toma las decisiones que conforman la posición del IICA frente a la evaluación. Copia del informe se envía, a las autoridades de los organismos de contraparte, a través del Representante.

El acuerdo del Comité debe referirse a: i) la aprobación del informe, ii) los términos que conforman la posición institucional frente al informe, iii) la integración de un Grupo de Trabajo para elaborar el Plan de Acción para hacer un uso efectivo de los resultados (puede tomar como base la propuesta del Plan de Acción formulada por la Misión, la oficina y los representantes de la SDGAO y la DIPROE)



El Plan de Acción, formulado por el Grupo de Trabajo, es presentado por medio de la Subdirección General a la consideración y aprobación del Comité de Operaciones cuya Secretaría será responsable de ponerlo en ejecución.

La Subdirección General del Instituto hará el seguimiento de la aplicación de las medidas por parte de las Unidades del IICA a quienes están dirigidas, e informará al Director General sobre los resultados. La DIPROE apoyará a la Subdirección General en esta tarea.



LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS NACIONALES

- Ing. Agr. Hernando Bertoni  
Ministro de Agricultura y Ganadería
  
- Dr. Arsenio Vasconsellos  
Subsecretario de Ganadería  
Ministerio de Agricultura y Ganadería
  
- Dr. Federico Mandelburger  
Secretario Ejecutivo  
Secretaría Técnica de Planificación  
del Desarrollo Económico y Social de la  
Presidencia de la República
  
- Gustavo Díaz de Vivar  
Senador  
Proponente de la Ley de  
Fomento a la Agroexportación
  
- Cnel. (DEM) Fernando Ugarte Ramírez  
Coordinador General  
Consejo Nacional de Coordinación para  
el Desarrollo Rural (CONCODER)  
Presidencia de la República
  
- Ing. Agr. Carlos Páez Corvalán  
Director, Oficina Nacional de Coordinación  
y Administración de Proyectos ONCAP/MAG
  
- Ing. Agr. Eduardo Gómez  
Jefe de la Unidad de Evaluación y  
Seguimiento de la ONCAP/ MAG
  
- Ing. Agr. Oscar Meza Rojas  
Director del Gabinete Técnico  
Ministerio de Agricultura y Ganadería
  
- Ing. Agr. Juan Molinas  
Director del Servicio de Extensión  
Agrícola Ganadera SEAG/MAG

- Dr. Sergio Garay  
Director de Salud Animal  
Dirección de Normas y Control Agropecuario  
y Forestal DINCAF/MAG
- Ing. Agr. Aníbal Fanego  
Director de Defensa Vegetal  
DV/MAG
- Ing. Agr. Luis Alberto Alvarez  
Director de Investigación y Extensión  
Agropecuaria y Forestal DIEAF/MAG
- Ing. Agr. José Domingo Dubini  
Asesor Técnico de la Subsecretaría  
de Agricultura MAG
- Ing. Agr. Cancio Urbieto  
Presidente del Crédito Agrícola  
de Habilidadación CAH/MAG
- Ing. Agr. Miguel Angel Cano Melgarejo  
Presidente del Consejo Directivo del  
Servicio Nacional de Salud Animal  
SENACSA/MAG
- Ing. Agr. Lino Morel  
Supervisor General del SEAG/MAG
- Ing. Agr. Walberto Ferreira  
Funcionario Técnico de la DIEAF/MAG
- Ing. Agr. Nemesio Rodríguez  
Coordinador del Área de Comercialización  
del CONCODER
- Ing. Agr. Virgilio Rolón  
Ex- Director de Comercialización y Economía  
Agropecuaria DCEA/MAG

## 2. REPRESENTANTES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Hernando Aranáiz  
Subrepresentante del Banco Interamericano de Desarrollo
- Nikhil Chandavarkar  
Representante Residente Adjunto  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

3. PERSONAL DE LA OFICINA DEL IICA EN PARAGUAY

- Luiz Carlos Pannunzio  
Representante
- Julio Gil de Muro  
Especialista en Desarrollo Rural
- Carlos Alonso  
Especialista en Comercialización y Agroindustria

4. FUNCIONARIO DE LA SEDE CENTRAL DEL IICA

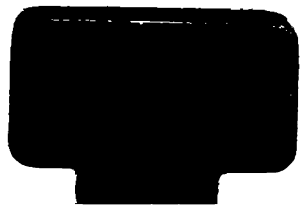
- Ing. Agr. Carlos Rucks  
Director de Operaciones del Area Sur











INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex: 2144 IICA,  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG – FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA