INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERA

CENTRO DE PROYECTOS D
OFICINA DEL IICA EN C

SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIF
DESARROLLO AGROP

CURSO DE PREPARACION Y EVALU DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, Costa Rica
Octubre 10 – Noviembre 4, 1983

INFORMACION GENERAL DEL CURSO

INFORMACION GENERAL

1. Participantes

Adjunto encontrarán una lista completa de los participantes en la cual se indica la Institución a la cual pertenecen.

2. Información del IICA

Les incluimos un folleto con información general sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

3. Horario del Curso y Transporte

Como pueden apreciar en el Programa del Curso, las sesiones de trabajo se inician a las 9:00 y terminan a las 17:15 horas. Por lo tanto, el bus del IICA saldrá del Parque Central de San José(frente al atrio de la Catedral) a las 8:20 horas y partirá de regreso a las 17:30, de modo que estarán llegando a San José a las 18:00 horas aproximadamente.

4. Viáticos

Los viáticos de ¢100.00 por día especificados en los arreglos administrativos les serán entregados mediante cheques en cuatro partidas que cubrirán 5 días cada una. Estos cheques pueden ser cambiados en los bancos comerciales, o a través del servicio especial con que cuenta el IICA.

5. Cafetería del IICA

El horario de almuerzo para los participantes del Curso es de 13:00 a 14:00 horas.
Adjunto encontrarán una lista de precios de la Cafetería correspondiente a la categoría de visitantes, así como la lista del menú para la semana del 10 al 14 de octubre.

6. Llamadas Telefónicas y Correo

En la planta baja de este edificio se encuentran ubicados dos teléfonos públicos para su uso.
Con respecto a la correspondencia, si se compran los sellos postales

pueden entregar las cartas en el IICA para que se lleven al Correo, pero en el Instituto no hay estampillas para la venta.

7. Instalaciones Deportivas

Al fondo del terreno que ocupa el Instituto, se encuentran ubicadas las instalaciones deportivas(fútbol, basquet-ball y volley-ball).

8. Apoyo Secretarial

El curso tiene apoyo secretarial a través de varias oficinas del IICA y de SEPSA. Se na designado una secretaria a tiempo completo para asistir a los participantes. Su nombre es la Sra Erna Scholz V., quien con gusto le brindará asistencia en lo que a materiales, útiles y trabajo secretarial se refiera.

9. Cooperación de SEPSA

La Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario está colaborando en la coordinación con cada Institución y dando apoyo en los aspectos de selección de candidatos y apoyo secretarial. El Coordinador a cargo de estas tareas es el Lic. Orlando Barrientos.

10. Dirección General del Curso

La Dirección General del Curso está a cargo del Ing. Alfredo Alonso, del Centro de Proyectos de Inversión del IICA(CEPI).

11. Coordinación General del Curso

La Coordinación General del Curso, en sus aspectos administrativos, está a cargo del Lic. Mario Arturo Sánchez, de la Oficina del IICA en Costa Rica.

LISTA DE PARTICIPANTES

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

PARTICIPANTES	INSTITUCION
1. Luis Retana F.	ASBANA
2. Víctor Ml. Esquivel V.	BCCR
3. José Pastora A.	BCR
4. ~~Guillermo Vásquez S.~~	~~CENPRO~~
5. Ana R. Murillo C.	CNP
6. Pedro Ayub M.	CODESA
7. Azalia Blanco Q.	DINADECO
8. J. Armando Bolaños A.	IDA
9. Oscar Salinas P.	IDA
10. Carlos Morera C.	INFOCOOP
11. Oscar Arguedas M.	JUNTA DE TABACO
12. Patricia Marín G.	MAG
13. Zayda Trejos E.	MAG
14. Danilo Vindas Ch.	MAG
15. Rocío Poveda D.	MIDEPLAN
16. Virginia Valverde C.	MIDEPLAN
17. José J. Martínez V.	OCAF
18. Geiner Matamoros S.	OFICINA DEL CAFE
19. Rodolfo Rodríguez C.	PIMA
20. Luis A. Villacorta P.	PRIMAS
21. Gisella Araya L.	SENARA
22. Oldemar Solís Mora	SENARA
23. Anabelle Benavides M.	SEPSA
24. Nury Bonilla S.	SEPSA
25. Ana I. Gómez	SEPSA

PROGRAMA GENERAL DEL CURSO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CENTRO DE PROYECTOS DE INVERSION
OFICINA DEL IICA EN COSTA RICA
SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas
10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

P R O G R A M A A C A D E M I C O

	LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES
1 A.M.	10/10 -Inauguración -Orientación	11/10 Preparación de Proyectos Agrícolas -Etapas -Componentes	12/10 Identificación de Beneficios y Costos	13/10 **Valorización de Beneficios y Costos**	14/10 **Criterios de Rentabilidad Económica y Financiera**
1 P.M.	El Ciclo de los Proyectos	Identificación de Proyectos	Valor Temporal del Dinero	**Taller sobre Amortizaciones**	**-Riesgo** **-Incertidumbre** **-Análisis de Sensibilidad**
2 A.M.	17/10 Modelos de Fincas I	18/10 Modelos de Fincas III	19/10 Proyección del Hato	20/10 **Análisis Financiero** **-Caso-**	21/10 **Análisis Financiero** **-Caso-**
2 P.M.	Modelos de Fincas II	Modelos de Fincas -Taller-	Proyección del Hato -Taller-	**Análisis Financiero** **-Caso-**	**Análisis Financiero** **-Caso-**
3 A.M.	24/10 Crédito y Seguro Agrícola	25/10 Mercadeo y Comercialización I	26/10 Análisis Económico I	27/10 **Análisis Económico** **-Taller-**	28/10 **Análisis Económico** **-Caso-**
3 P.M.	Análisis Institucional	Mercadeo y Comercialización II	Análisis Económico II	**Análisis Económico** **-Taller-**	**Análisis Económico** **-Caso-**
4 A.M.	31/10 Organización y Administración de la Formulación de Proyectos I	1/11 Administración de Proyectos I	2/11 Administración de Proyectos III	3/11 **Seguimiento y Evaluación I**	4/11 **Evaluación, Conclusiones y Recomendaciones**
4 P.M.	Organización y Administración de la Formulación de Proyectos II	Administración de Proyectos II	Administración de Proyectos IV	**Seguimiento y Evaluación II**	**C L A U S U R A**

Director del Curso:

Alfredo Alonso (CEPI-IICA)

Coordinador:

Mario A. Sánchez (Oficina del IICA en Costa Rica)

Orlando Barrientos S. (SEPSA)

H O R A R I O

Primera Sesión del día

9:00 a 10:30

(10:30 a 11:00 - Café)

11:00 a 12:30

(13:00 a 14:00 - Almuerzo)

Segunda Sesión del día

14:00 a 15:30

(15:30 a 15:45 - Café

15:45 a 17:45

TEMAS, MATERIALES DE LECTURA Y TRABAJO PARA CADA SESION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

Programa para la semana del 10 al 14 de octubre

Lunes 10 de octubre:	**SESION 1**
9:00 horas	**Tema:** Inauguración
10:30 horas	**SESION 2**
	Tema: El Sector Público Agropecuario en Costa Rica
	Conferenciante: Alberto Morales
14:00 horas	**SESION 3**
	Tema: El Ciclo de los Proyectos
	Conferenciante: Nelson Espinoza
Martes 11 de octubre:	**SESION 4**
9:00 horas	**Tema:** Identificación de Proyectos
	Conferenciante: Nelson Espinoza
14:00 horas	**SESION 5**
	Tema: Preparación de Proyectos Agrícolas
	Conferenciante: Nelson Espinoza

Miércoles 12 de octubre:	SESION 6
9:00 horas	Tema: Identificación de Beneficios y Costos Conferenciante: Alfredo Alonso
14:00 horas	SESION 7
	Tema: Valorización de Beneficios y Costos Conferenciante: Alfredo Alonso
Jueves 13 de octubre:	SESION 8
9:00 horas	Tema: Valor Temporal del Dinero Conferenciante: Alfredo Alonso
14:00 horas	SESION 9
	Tema: Taller sobre Amortizaciones Conferenciante: Alfredo Alonso
Viernes 14 de octubre:	SESION 10
9:00 horas	Tema: Criterios de Rentabilidad Económica y Financiera Conferenciante: Jorge Caro
14:00 horas	SESION 11
	Tema: Análisis de Sensibilidad - Riesgo e Incertidumbre Conferenciante: Jorge Caro

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 1	Lunes 10 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Inauguración
SESION 2	Lunes 10 de octubre - 10:30 horas
Tema:	El Sector Público Agropecuario en Costa Rica
Conferenciante:	Alberto Morales (SEPSA)
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Decreto de Constitución del Sector Agropecuario (a ser entregado durante la Sesión)
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

-IICA-

SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO

-SEPSA-

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

P R O G R A M A I N A U G U R A L

10 de octubre de 1983

9:00 a.m.

1. Introducción - Sr. Ing. Alfredo Alonso, Director del Curso

2. Palabras del Sr. Ing. José Alberto Torres, Subdirector General Adjunto de Operaciones

3. Palabras del Sr. Dr. Román Solera, Director de SEPSA

4. Café

Señor

Señor

Señor

Señores Participantes:

Nos encontramos reunidos para inaugurar este Curso de Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas, organizado en forma conjunta por la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Desarrollo Agropecuario y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, a través de su Oficina en Costa Rica y del Centro de Proyectos de Inversión.

Durante los últimos meses, se habían recibido numerosas solicitudes de capacitación en el área de formulación de proyectos que justificaron la realización de este esfuerzo conjunto con el objetivo de ampliar los conocimientos de técnicos costarricenses en materia de identificación, preparación y evaluación de proyectos agrícolas y de desarrollo rural.

La gran cantidad de solicitudes de admisión que se recibieron confirmaron el interés previo por el Curso y tras un proceso difícil de selección se conformó este grupo de 25 participantes que representan a más de 15 Instituciones del Sector Público Costarricense.

Para nosotros, en nombre del CEPI, este momento resulta particularmente importante porque nos enfrentamos a un nuevo desafío como resulta el dar una adecuada satisfacción a las inquietudes y expectativas de los participantes y de las Instituciones que los postularon.

Por otra parte sentimos una gran satisfacción por estar iniciando el sexto curso formal sobre proyectos agrícolas que en este año 1983 hemos desarrollado como parte de las funciones de capacitación del CEPI.

A SEPSA y a la Oficina del IICA en Costa Rica les damos las gracias por esta nueva oportunidad, esperando que en este esfuerzo conjunto podamos cumplir con los objetivos y metas que nos planteamos.

A los participantes, les queremos dar la bienvenida, asegurándoles que daremos lo mejor de nuestros esfuerzos para llevar adelante este curso, pidiéndoles toda su colaboración y dedicación durante las próximas cuatro semanas de trabajo que compartiremos.

Muchas gracias,

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CTOS AGRICOLAS

e de 1983

SEPSA

SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION
SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

SEPSA

tubre - 14:00 horas

s Proyectos

a (CEPI-IICA)

Ciclo de un Proyecto
el Banco Mundial"

SECTOR DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES DECRETO CONSTITUTIVO No 14.263-A-PLAN

San José, Costa Rica

Febrero, 1983

blecido por los gobiernos americanos con los fines
rrollo agrícola y el bienestar de la población rural.
ganizó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
cano de Cooperación para la Agricultura por Convención abierta a la firma de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en vigencia en diciembre de 1980.

Publicado en La Gaceta Nº 36
de 21 de febrero de 1983

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

SECRETARIA EJECUTIVA DE PLANIFICACION
SECTORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

SEPSA

SECTOR DE DESARROLLO AGROPECUARIO
Y DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES
DECRETO CONSTITUTIVO No 14.263-A-PLAN

Febrero, 1983

vigencia en diciembre de 1980.

TOS AGRICOLAS

de 1983

ubre - 14:00 horas

Proyectos

(CEPI-IICA)

Ciclo de un Proyecto
el Banco Mundial"

tablecido por los gobiernos americanos con los fines
rrollo agrícola y el bienestar de la población rural.
izó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
canos el 6 de marzo de 1979 y que entró en

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

...TOS AGRICOLAS

de 1983

ubre - 14:00 horas

Proyectos

(CEPI-IICA)

Ciclo de un Proyecto
el Banco Mundial"

Nº 14263-A-PLAN

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Y LOS MINISTROS DE AGRICULTURA Y GANADERIA
Y DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA,

En uso de las facultades conferidas en los artículos 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política y 13 de la Ley de Planificación Nacional Nº 5525 del 2 de mayo de 1974.

Considerando:

1º—Que por ley Nº 5525 del 2 de mayo de 1974, se estableció el Sistema Nacional de Planificación.

2º—Que el Decreto Ejecutivo Nº 14184 de 8 de enero de 1983 establece el Subsistema de Dirección de Planificación Sectorial, que viene a fortalecer y agilizar el Sistema de Planificación Nacional y ayudar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas.

3º—Que el Gobierno ha declarado al sector agropecuario como vital para reactivar la economía nacional.

4º—Que de acuerdo con lo anterior, es muy importante fijar los objetivos y establecer planes y programas de las actividades agropecuarias y recursos naturales renovables, lo cual hace imprescindible establecer mecanismos de coordinación entre los entes públicos relacionados con el sector de desarrollo agropecuario y de recursos naturales renovables.

5º—Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 361, inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, se ha concedido audiencia a las entidades descentralizadas que conforman el sector para que emitiesen su opinión acerca del contenido de este decreto.

Por tanto,

La siguiente **DECRETAN:**

Constitución del Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables

CAPITULO PRIMERO

De la constitución y estructuración del Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables

Artículo 1º—Créase el Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, que se denominará en adelante Sector Agropecuario, con el objetivo de cumplir con los lineamientos de la Ley de Planificación Nacional Nº 5525 de 2 de mayo de 1974, del Decreto Ejecutivo Nº 14184-OP de Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial de 8 de enero de 1983; con las disposiciones que emanen de la Presidencia de la República, por medio del

...tablecido por los gobiernos americanos con los fines
...lo agrícola y el bienestar de la población rural.
...ó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
...nos el 6 de marzo de 1979 y que entró en
vigencia en diciembre de 1980.

Artículo 36.—En caso de conflicto entre el Ministro Sectorial y un Consejo Regional de Desarrollo, éste solicitará el criterio del Ministro de Planificación y en caso de no aceptarse, la parte inconforme elevará el asunto a conocimiento del Presidente de la República, quien previa audiencia a las partes, decidirá.

Artículo 37.—Como una forma de fortalecer la participación popular vada y municipal, en la región y en adición con lo que disponga el Decreto, pricutivo sobre el Subsistema de Planificación Regional sobre dicha participación Eje- a nivel de Consejo Regional de desarrollo propiamente, existirá un Comité Consultivo adscrito a cada Comité Sectorial Regional, constituido por los representantes municipales, populares y privados estrictamente vinculados con cada Sector y que tienen asiento en el respectivo Consejo Regional de Desarrollo. Dicho Comité Consultivo se reunirá ordinariamente una vez al mes bajo la presidencia del Coordinador del Sector y valorará la marcha del mismo, sugiriendo iniciativas tendientes a mejorar su funcionamiento en la Región.

CAPITULO SEXTO

De la Red de Información Agropecuaria

Artículo 38.—La Red de Información Agropecuaria la integrarán las oficinas de estadísticas, bibliotecas, centros de documentación, centros de procesamiento electrónico de datos y departamentos de publicación de las instituciones relacionadas con la actividad agropecuaria que en adelante se denominarán Unidades de Información, con el fin de captar, procesar y diseminar la información que éstas generen.

Artículo 39.—La coordinación de esta red de información estará a cargo de SEPSA.

Artículo 40.—SEPSA como coordinador de la Red de Información Agropecuaria deberá recomendar las políticas sobre normas metodológicas y procedimientos mejorados para el manejo de la información y coordinar los programas de información de los organismos nacionales para su integración en sistemas nacionales e internacionales.

Artículo 41.—Las instituciones que integran el sector enviarán una copia como mínimo a SEPSA de toda publicación técnica y administrativa que elaboren.

Artículo 42.—Para efectos de coordinación, las instituciones del Sector, encargarán a las Unidades de Planificación o en su defecto, a la Unidad de Información respectiva, de canalizar la información a SEPSA.

Artículo 43.—Los programas o planes sectoriales agropecuarios de mediano plazo se publicarán mediante Decreto Ejecutivo, en el Diario Oficial, en el mes de febrero siguiente al cambio de Gobierno.

Artículo 44.—Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal o el Ministro de Agricultura y Ganadería con la aprobación del Presidente, deberán cumplir con los requisitos legales de forma y fondo establecidos en el artículo 41 del Decreto Ejecutivo Nº 14184 de 8 de enero de 1983.

CAPITULO SETIMO

De la Planificación Anual Operativa en el Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables

Artículo 45.—El proceso de la Planificación Anual Operativa en el Sector Agropecuario estará a cargo de SEPSA en coordinación con MIDEPLAN y las Unidades de Planificación Institucional.

Artículo 46.—SEPSA con base en el "Marco Orientador" elaborado por MIDEPLAN, establecerá los lineamientos, acciones y estrategias para la elaboración, control, seguimiento y evaluación del Plan Anual Operativo Sectorial y Planes Anuales Operativos Institucionales (PAO).

Artículo 47.—La elaboración, evaluación, control y seguimiento del Plan Anual Operativo del Sector Agropecuario estará a cargo de SEPSA con base en las directrices dadas por el Ministro Sectorial, el Plan Nacional de Desarrollo, MIDEPLAN y los Planes Anuales de las Instituciones, programas y actividades que integran el Sector.

Artículo 48.—Las instituciones, programas y actividades incluidos en el Sector Agropecuario elaborarán el Plan Anual Operativo correspondiente, conforme con los objetivos, políticas y metas de la organización, siguiendo los lineamientos esbozados por el Plan Nacional de Desarrollo y las directrices del Ministro Sectorial y los procedimientos establecidos por SEPSA.

Dicho plan constituirá la base para el trabajo anual y deberá ser remitido a SEPSA para su incorporación al Plan Anual Operativo Sectorial.

Artículo 49.—Corresponderá a las Unidades de Planificación Institucionales conjuntamente con el resto de la organización, formular y evaluar el PAO Institucional.

Para tal efecto se realizará una evaluación semestral del Plan para su ajuste correspondiente, debiéndose enviar una copia del informe a SEPSA para conformar el informe semestral sobre el estado de avance del PAO Sectorial que deberá presentar a conocimiento del Ministro Sectorial.

Artículo 50.—La formulación del PAO Institucional y del Presupuesto deben ser consistentes.

En la elaboración del presupuesto deberán considerarse los objetivos, políticas y metas que se establecen en el Plan Operativo Sectorial y los programas contemplados en los respectivos PAO Institucionales.

CAPITULO OCTAVO

Disposiciones finales

Artículo 51.—El presente decreto deroga el Decreto Ejecutivo Nº 10340 del 14 de noviembre de 1979 y sus reformas.

Artículo 52.—Rige a partir de su publicación.

Artículo 53.—Transitorios.

Transitorio I.—Las organizaciones representadas en la Comisión Consultiva nombrarán a su representante en los próximos 30 días a partir de la fecha de publicación de este decreto.

Transitorio II.—Las Unidades de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo Nacional de Producción e Instituto de Desarrollo Agrario, con la asesoría de SEPSA, para el 30 de junio de este año deberán contar con la metodología de formulación, control y evaluación de sus respectivos Planes Anuales Operativos.

Dado en Presidencia de la República.—San José, a los cuatro días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

LUIS ALBERTO MONGE

El Ministro de Agricultura y Ganadería,
FRANCISCO MORALES HERNANDEZ.

El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica,
CLAUDIO ANTONIO VOLIO GUARDIA.

ubre - 14:00 horas

Proyectos

(CEPI-IICA)

Ciclo de un Proyecto
el Banco Mundial"

tablecido por los gobiernos americanos con los fines
arrollo agrícola y el bienestar de la población rural.
rganizó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
mericanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en

cano de Cooperación para la Agricultura por ...
vigencia en diciembre de 1980.

f) Velar porque los lineamientos y directrices de la Autoridad Presupuestaria y la aprobación por parte de ésta de los presupuestos de las instituciones del Sector Agropecuario, se acojan y enmarquen en los lineamientos y directrices de la política de dicho Sector;
g) Participar en la Comisión Económica Nacional y coordinar o acordar en ella aspectos básicos del Sector Agropecuario que requieran aporte o apoyo de otros sectores económicos o sociales y en la Comisión Social Nacional cuando ésta así lo disponga;
h) Velar porque la organización y funcionamiento de las instituciones, programas y actividades del Sector Agropecuario respondan adecuadamente a los objetivos sectoriales definidos en los Planes de Desarrollo, este decreto o en los lineamientos del Ministro Sectorial y del Presidente de la República, así como del Consejo Económico y Social Nacional;
i) Conocer y someter cuando lo considere conveniente, a consideración de los órganos del Sector y órganos constitucionales respectivos, las propuestas de políticas, estudios, programas y proyectos relacionados con el Sector Agropecuario;
j) Impulsar y fortalecer la coordinación regional;
k) Identificar y establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional que aseguren el cumplimiento de los objetivos del Sector Agropecuario y cualesquiera otras funciones que le asignen el Presidente de la República, el Consejo Económico y Social Nacional y las leyes vigentes, para tal efecto;
l) En conjunto con el Presidente de la República, nombrar a los miembros de la Comisión Consultiva y presidir sus reuniones;
ll) Propiciar los recursos necesarios para el funcionamiento de los órganos consultivos del Sector Agropecuario y de SEPSA;
m) Conocer y pronunciarse sobre los informes de las Comisiones, SEPSA, COTECSA e instituciones, programas y actividades sectoriales;
n) Velar por la cooperación técnica, las inversiones y el financiamiento externo en el Sector Agropecuario; y
ñ) Nombrar por decreto junto con el Presidente de la República, al coordinador del Sector en cada región.

CAPITULO TERCERO

De los Organos Colegiados de Coordinación y Consulta del Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables

Consejo Nacional Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables.

Artículo 8º—El Consejo Nacional Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables (CAN) es un órgano de coordinación y asesoría del Ministro integrado por:

1) El Ministro de Agricultura y Ganadería quien preside.
2) El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica o su Viceministro.
3) El Ministro de la Presidencia o su Viceministro.
Los Presidentes Ejecutivos y de las Juntas Directivas de los siguientes entes públicos, según corresponda.
4) Consejo Nacional de Producción.
5) Instituto de Desarrollo Agrario.
6) Banco Central de Costa Rica.
7) Instituto Nacional de Seguros.
8) Oficina Nacional de Semillas.
9) Servicio Nacional de Electricidad.

ECTOS AGRICOLAS

re de 1983

7

ctubre - 14:00 horas

los Proyectos

oza (CEPI-IICA)

El Ciclo de un Proyecto
en el Banco Mundial"

10) Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
11) Corporación Costarricense de Desarrollo.
12) Instituto de Fomento Cooperativo.
13) Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar.
14) Asociación Bananera Nacional.
15) Junta del Tabaco.
16) Un representante de la Junta Directiva de la Oficina del Café, distinto del Presidente de la Junta.

El Ministro de Agricultura y Ganadería podrá convocar a los Presidentes de otras instituciones públicas o privadas, cuando lo considere conveniente.

Artículo 9º—El CAN tendrá las siguientes funciones:

a) Analizar los problemas políticos y técnicos del Sector;
b) Asesorar al Ministro de Agricultura y Ganadería en la definición de la política sectorial;
c) Pronunciarse a petición del Ministro, sobre asuntos del Sector Agropecuario;
ch) Atender los problemas y lineamientos específicos que transmita el Presidente de la República, el Consejo Económico y Social Nacional o sus Comisiones, por medio del Ministro Sectorial;
d) Proponer ajustes al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables;
e) Proponer las normas y los procedimientos de trabajo para la coordinación y evaluación de programas interinstitucionales;
f) Coordinar los planes, programas y proyectos propuestos en el Sector Agropecuario, en estrecha relación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica;
g) Sugerir la formación de grupos de trabajo para la atención de problemas específicos;
h) Impulsar y fortalecer la planificación anual operativa así como el funcionamiento del sistema de información del Sector; e
i) En general proponer todas aquellas medidas para el funcionamiento del Sector.

Artículo 10.—El CAN se reunirá ordinariamente por lo menos una vez al mes y extraordinariamente cada vez que lo convoque el Ministro de Agricultura y Ganadería.

El CAN establecerá por reglamento interno sus procedimientos y normas de trabajo.

Artículo 11.—Los miembros del CAN realizarán sus funciones ad honórem y serán juramentados por el Ministro Sectorial.

Comité de Presidentes de Juntas Directivas

Artículo 12.—Los Presidentes de las Juntas Directivas del Sector podrán reunirse independientemente según sus necesidades de coordinar entre sí aspectos de interés común. Deberá nombrarse un coordinador permanente del grupo para efectos de tales reuniones o alternar dicha coordinación entre sí mismos.

Artículo 13.—El total conjunto de Presidentes de Juntas Directivas de todos los sectores, podrán ser convocados para fines de coordinación intersectorial o valoración de directrices presidenciales, según el artículo 26 de la Ley General de la Administración Pública, como Consejo de Coordinación Interinstitucional de que habla el artículo 19 de la Ley de Planificación Nacional.

e establecido por los gobiernos americanos con los fines
desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.
e reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
dos Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en

vigencia en diciembre de 1980.

Comisión Consultiva

Artículo 14.—Con el fin de integrar la participación de las organizacion nacionales populares y privadas más relevantes y vinculadas al Sector, se es blece la Comisión Consultiva Sectorial de Desarrollo Agropecuario y de cursos Naturales Renovables (Comisión Consultiva).

Artículo 15.—La Comisión Consultiva estará integrada por un representante de:

a) Sector Cooperativo:

1. Unión Nacional de Cooperativas (UNACOOPE, R. L.);
2. Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria y ervicios Múltiples (FECOPA, R. L.);
3. Federación Nacional de Cooperativas de Mercadeo Ag pecuario (FEDEAGRO, R. L.);

b) Sindicatos de Productores:

4. Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores (PA-NACIONAL);

c) Cámaras:

5. Federación-Unión Nacional de Productores y Afines d pecuario;
6. Federaciones de Productores e Industriales de Caña Sector Agro de Azúcar; y

ch) Sindicatos (Consumidores):

7. Confederación Costarricense de Trabajadores Dem ráticos (CCTD).
8. Central Unitaria de Trabajadores (CUT).
9. Central Auténtica de Trabajadores Democráticos (CA TD).
10. Confederación de Trabajadores Centroamericanos.

Las organizaciones representadas quedan autorizadas mediante este decreto, a designar un delegado.

Artículo 16.—Los representantes de las organizaciones que integran la Comisión Consultiva serán nombrados por los respectivos organismos autorizados en cada organización. Tendrá que ser de los niveles más altos de la organización. La Junta Directiva enviará el nombre del representante y un sustituto al Ministro de Agricultura y Ganadería.

Artículo 17.—La Comisión Consultiva servirá como órgano de consulta y apoyo del Ministro del Sector.

Artículo 18.—La Comisión Consultiva se reunirá una vez al mes y el Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables será también su secretario. Pudiendo reunirse ésta simultáneamente con el CAN, a juicio del Ministro de Agricultura y Ganadería.

Comisión Gerencial del Sector de Desarrollo Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables

Artículo 19.—La Comisión Gerencial es un órgano de apoyo del Comité de Presidentes Ejecutivos al que se hace referencia en el artículo 12 y está constituido por los Directores Ejecutivos y Gerentes, que reportan directamente a los Presidentes de Juntas Directivas de las Instituciones representadas en el CAN.

Artículo 20.—Deberá la Comisión reunirse por lo menos una vez al mes, una semana antes de la reunión del CAN.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

E PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

de 1983

tubre - 14:00 horas

s Proyectos

a (CEPI-IICA)

l Ciclo de un Proyecto
n el Banco Mundial"

e establecido por los gobiernos americanos con los fines
desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.
e reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interameri-
dos Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en
vigencia en diciembre de 1980.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 3:	Lunes 10 de octubre - 14:00 horas
Tema:	El Ciclo de los Proyectos
Conferenciante:	Nelson Espinoza (CEPI-IICA)
Esquema de la Sesión:	Presentación Discusión
Lectura Obligatoria:	Baum, W.C. "El Ciclo de un Proyecto en el Banco Mundial"
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A -- S E P S A

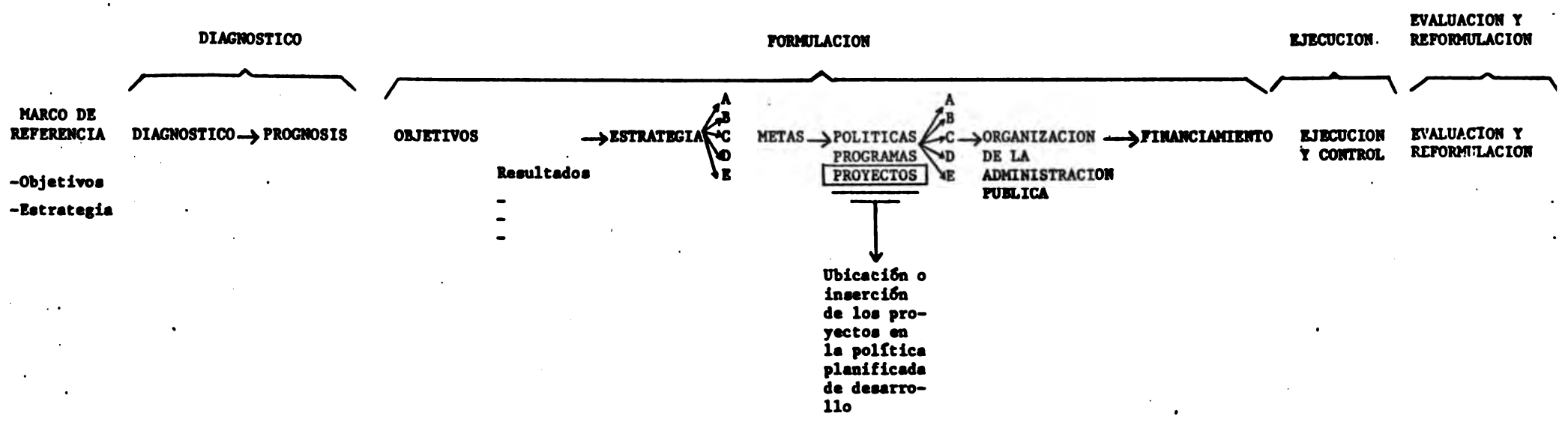
CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 4:	Martes 11 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Identificación de Proyectos
Conferenciante:	Nelson Espinoza (CEPI-IICA)
Esquema de la Sesión:	Presentación Discusión Caso práctico
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	A ser entregado durante la Sesión

LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



CA C T C

RTANTES

D

1. El
abi
cio
cua
pri
div
ta
ver
y l
pli
ind
tra
den
tac
fac
pec
gra
miz
con

imensiones de explotación
cuyas características res-
los aspectos agronómicos
mas empresariales y a los
sociales de tenencia de
a.

ar el acceso a la función
al.

sformación Agraria

al cambio de la estructura
encia de la tierra.

mayor número de empresa-
ícolas a través de una
dad real de acceso a la

la producción y produc-
agrícola.

tar el ingreso sectorial
ecer otros canales de
ra su redistribución.

ar las formas producti-
pecuarias suprimiendo
as precarias de tenen-
a tierra.

ilización Social

.4. a participación dinámica
ma de los grupos agra-
a aceptación de parte
, de los compromisos
s de las metas y objeti-
Plan.

la constitución de di-
ipos de organización
artan los elementos doc-
del desarrollo plani-
asuman su rol importante
nsecución del mismo.

.5. Por que el trabajo por el
llo se realice con la in-
ón de un frente común de
s privados y estatales.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 5:	Martes 11 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Preparación de Proyectos Agrícolas
Conferenciante:	Nelson Espinoza (CEPI-IICA)
Esquema de la Sesión:	Presentación Discusión
Lectura Obligatoria:	Espinoza, N. "Las Etapas y Componentes de los Proyectos de Inversión" (Documento Preliminar)
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 6:	Miércoles 12 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Identificación de Beneficios y Costos
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI - IICA)
Esquema de la sesión:	- Presentación - Discusión
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 7:	Miércoles 12 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Valorización de Beneficios y Costos
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI - IICA)
Esquema de la Sesión:	- presentación - discusión
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 8:	Jueves 13 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Valor Temporal del Dinero
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI - IICA)
Esquema de la Sesión:	- Presentación - Discusión - Taller
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	(A ser entregado durante la Sesión) - Gittinger, J. P. "Tablas de Interés Compuesto y Descuento" - Gittinger, J. P. "Ejercicio sobre Valor Temporal del Dinero" (PyS) - Máquinas de calcular

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 9:	Jueves 13 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Taller sobre Amortizaciones
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI - IICA)
Lectura Obligatoria:	CKoch y AAlonso "Amortización de los Préstamos" (Borrador)
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	(A ser entregado durante la sesión) - Ejercicio sobre Métodos para Calcular la Amortización de un Préstamo Agrícola (PyS)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 10:	Viernes 14 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Criterios de Rentabilidad Económica y Financiera
Conferenciante:	Jorge Caro(CEPI - IICA)
Esquema de la Sesión:	- Presentación - Taller
Lectura Obligatoria:	- Gittinger, J. P. Análisis Económico de Proyectos Agrícolas. Cap. 9, pag. 24 a 73, 83 a 92 - Jones, I. W. Cómo encontrar la tasa de rentabilidad interna sin gran esfuerzo.
Lectura Opcional:	- Schaefer Kehnert, W. Cómo iniciar el cálculo de la tasa de rentabilidad interna. - Espadas, O. Método Gráfico para Calcular la Tasa de Rentabilidad Interna.
Material de Trabajo:	(A ser entregado durante la Sesión) - Ejercicio sobre cálculo de indicadores actualizados de desempeño de un proyecto. - Ejercicio sobre flujo de fondos actualizados.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 11:	Viernes 14 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Análisis de Sensibilidad, Riesgo e Incertidumbre
Conferenciante:	Jorge Caro(CEPI- IICA)
Lectura Obligatoria:	- Gittinger, J. P. Análisis Económico de Proyectos Agrícolas. Cap. 10 - Espadas, O. Método Sencillo para Introducir la Probabilidad en el Análisis de Proyectos.
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

Programa para la semana del 17 al 21 de octubre

Lunes 17 de octubre:	SESION 12
9:00 horas	Tema: Modelos de fincas I
	Conferenciante: Nelson Espinoza
14:00 horas	SESION 13
	Tema: Modelos de fincas II
	Conferenciante: Nelson Espinoza
Martes 18 de octubre:	SESION 14
9:00 horas	Tema: Modelos de fincas III
	Conferenciante: Nelson Espinoza
14:00 horas	SESION 15
	Tema: Modelos de fincas IV
	Conferenciante: Nelson Espinoza

Miércoles 19 de octubre:	SESION 16
9:00 horas	Tema: Proyección del Hato I
	Conferenciante: Alfredo Alonso
14:00 horas	SESION 17
	Tema: Proyección del Hato II
	Conferenciante: Alfredo Alonso
Jueves 20 de octubre:	SESION 18
9:00 horas	Tema: Análisis Financiero-Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso-Rodolfo Teruel
14:00 horas	SESION 19
	Tema: Análisis Financiero-Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso-Rodolfo Teruel
Viernes 21 de octubre:	SESION 20
9:00 horas	Tema: Análisis Financiero-Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso-Rodolfo Teruel
14:00 horas	SESION 21
	Tema: Análisis Financiero-Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso-Rodolfo Teruel

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 12	Lunes 17 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Modelos de fincas I
Conferenciante:	Nelson Espinoza(CEPI - IICA)
Lectura Obligatoria:	- Schaefer- Kehnert, W. Metodología de Análisis de las Inversiones en Explotaciones Agrícolas
Lectura Opcional:	- Brown, M. L. Presupuestos de Fincas - Aguirre, J. A. Introducción a la Evaluación Económica y Financiera de Inversiones Agropecuarias
Material de Trabajo:	Ejercicios(a ser entregados durante la sesión)

CASO NO. 1

PROYECTO PARA UNA EMPRESA AGRICOLA DE PRODUCCION DE ARROZ CON RIEGO

La empresa tiene 60 hás., todas aprovechables. En la actualidad tiene 30 hás. con arroz mecanizado con dos cosechas al año, pero con un sistema de riego deficiente y con una tecnología que aunque adecuada puede mejorarse.

El proyecto consiste en aprovechar las 30 hás. restantes con arroz con riego y mejorar las 30 hás. existentes.

Los rendimientos actuales son de 3 T.M./Há., se espera aumentar a 3.3 en el segundo año, 3.5 en el tercero y estabilizarlo en 4 a partir del cuarto año. Las 30 hás nuevas comenzarán a producir en el segundo año 3.5 T.M./Há y se estabilizará en 4 T.M./Há a partir del cuarto año.

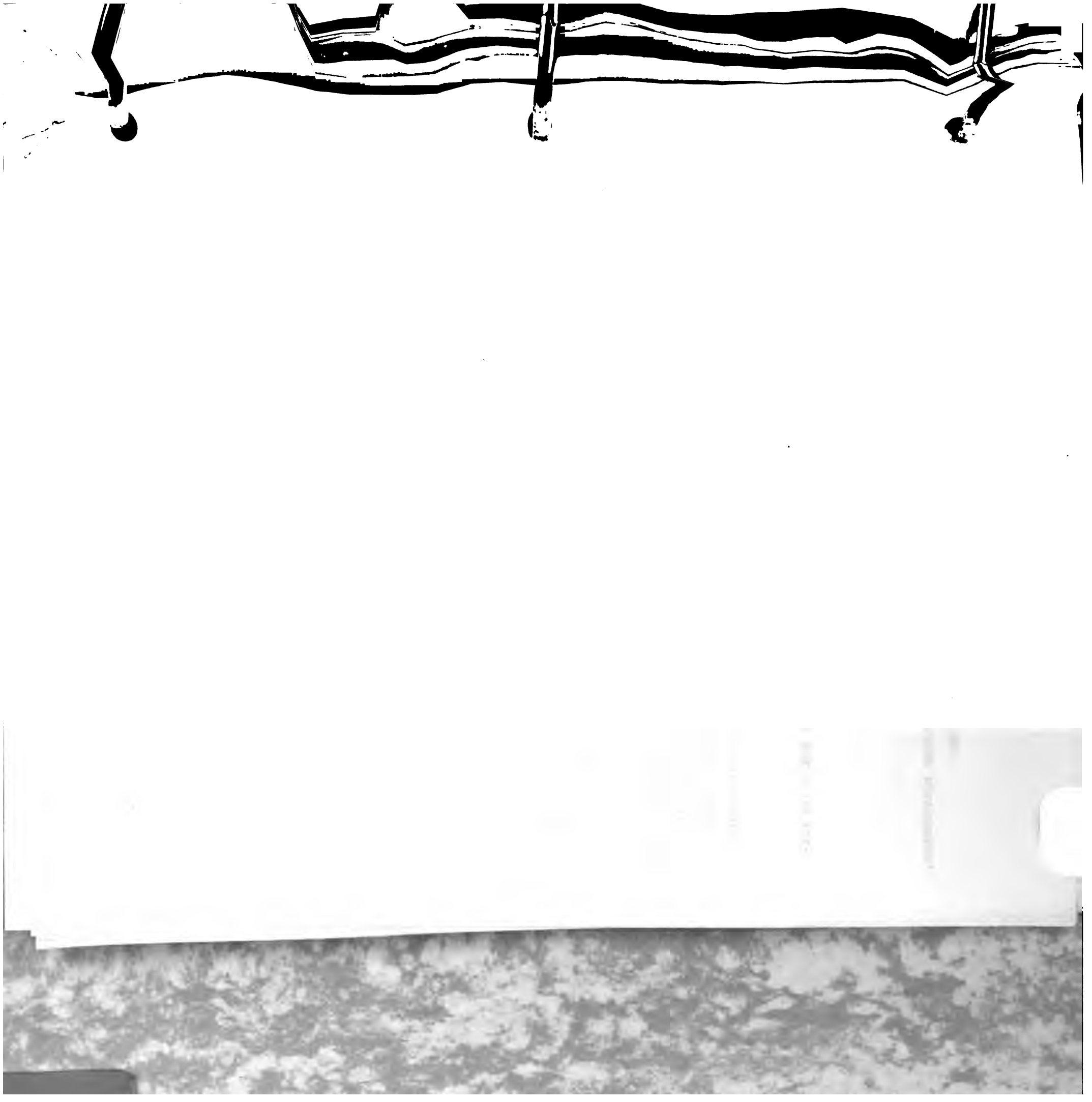
Se cuenta con 1 tractor que tiene 2 años de uso y se comprará uno similar nuevo en US$6.000; se estima en 7 años la vida útil y un valor de rescate del 20%. Para la instalación de riego 10 años de vida útil y 20% de valor de rescate.

La inversión fija en equipo e infraestructura de riego para las 30 Hás. nuevas es de US$2.500/há y para la rehabilitación de las existentes en US$500/há. El componente en moneda local para la inversión en riego es del 30% y para el tractor de 10%. Dentro del total de inversión fija el 20% será aporte propio y el 80% financiado.

El capital de trabajo se determinará aplicando una tasa del 60% a los costos de operación incrementales.

La T.M. de arroz se venderá a US$150.00.

Por ser empresa agrícola que opera comercialmente no se incluye autoconsumo, mano de obra familiar, trabajo fuera de la finca, pago en especies.



Los costos de producción son:

	0 y 1	2	3 - 10
Costos Variables	270	340	370
Mano de obra	60	70	70
Servicios de Máquina y Equipo	40	60	80
Semilla	10	15	15
Agroquímicos	130	150	150
Combustible y Lubricantes	20	30	40
Otros	10	15	15
Costos Fijos	80	102	122
Administración y gestión	20	25	30
Depreciación	20	30	40
Seguros	8	10	10
Cargo por tierra	12	12	12
Mantenimiento	20	25	30
Sistema, Riego y Maquinaria			
TOTAL	350	442	492

El préstamo a largo plazo (el 80% de la inversión fija) será a ocho años de plazo, a interés vencido del 20% y con tres años de gracia.

El préstamo a corto plazo cubrirá el capital de trabajo y será a un año plazo y con un interés vencido del 12%.

Se asume un 25% de impuesto sobre la renta.

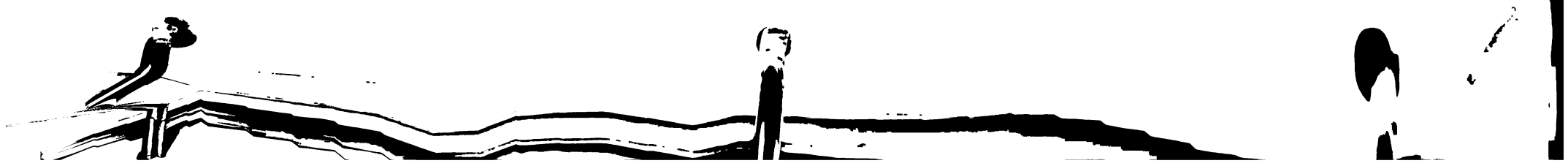
Se pide determinar la conveniencia de ejecutar el proyecto mediante el cálculo del TIRF.

CULTIVO	SIN PROYECTO		CON PROYECTO							
			AÑO 1		AÑO 2		AÑO 3		AÑO 4-10	
	1° Semest.	2° Semest	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.	1° Sem.	2° Sem.
Arroz con Riego (Exist.)										
Arroz con Riego (Proy.)										
Tierra sin Trabajar										
Sup-Total de la Explotación										

CUADRO NO. 2

PROYECTO DE PRODUCCION DE ARROZ BAJO RIEGO: RENDIMIENTO Y PRODUCCION

CULTIVO	UNIDAD	SIN PROYECTO	CON PROYECTO					
			1	2	3	4	5	6-10
Arroz con Riego (Exis)	T.M./Ha.							
Arroz con Riego (Exis)	T.M./Ha.							
Arroz con Riego (Proy)	T.M./Ha.							
Producción:	T.M.							
-Existente	T.M.							
-Proyecto	T.M.							
TOTAL	T.M.							



CONCEPTO	SIN PROYECTO	CON PROYECTO					
		1	2	3	4	5	6-10
COSTOS VARIABLES							
- Mano de Obra							
- Serv.de máq.y eq.							
- Semilla							
- Agroquímicos							
- Comb. y Lubric.							
- Otros							
COSTOS FIJOS							
- Adm. y gestión							
- Depreciación							
- Seguros							
- Cargo por Tierra							
- Mantenimiento							
Eq. Riego, Máq.							
Eq. y Construc.							
Civiles							
TOTAL							

I. INVERSION FIJA

Equipo de Riego e Infraestructura

- Rehabilitación Existente
- Nuevo
- Tractor

II. CAPITAL DE TRABAJO

III. TOTAL DE INVERSIONES

CUADRO NO. 5

FINANCIAMIENTO GLOBAL DEL PROYECTO SEGUN ORIGEN DE LOS RECURSOS Y TIPO DE MONEDA

(EN US$ EQUIVALENTE)

CONCEPTO	APORTE BANCO INTERNACIONAL		APORTE PROPIO		TOTAL	
	MON. LOCAL	DIVISAS	MON. LOCAL	DIVISAS	MON. LOCAL	DIVISAS
I. INVERSION FIJA						
- Equipo de Riego y de Infraestructura						
- Rehabilitación						
- Nuevo						
- Tractor						
II. CAPITAL DE TRABAJO						
III. TOTAL DE INVERSIONES						

CONCEPTO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I. TOTAL INGRESOS											
A. Ingr. Operativos											
1. Ventas											
B. Ingr. no operativ.											
1. Aporte Propio											
2. Prest. L. P.											
3. Prest. C. P.											
4. Ventas y Rec. de Activos											
II. TOTAL EGRESOS											
C. Egresos Operativos											
1. Costos de Operac.											
2. Int. P.L.P											
3. Int. P.C.P											
4. Imp. S/R.											
D. Egresos no Operat.											
1. Inv. Inicial											
2. Reposición Act.											
3. Amort. P.L.P											
4. Amort. P.C.P											
III. SALDO NETO (I-II)											
IV. SALDO NETO ACUM.											

ESTADO DE GANANCIAS Y PERDIDAS

(AL FINAL DEL AÑO)

CONCEPTO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Ventas anuales netas										
2. Costos de lo vendido										
- Costos de Operación										
- Depreciación										
3. Utilidad Bruta en Operac. (1-2)										
4. Intereses										
5. Utilidad Neta antes del Imp. sobre la Renta (3-4)										
6. Impuesto sobre la Renta (25%)										
7. Utilidad Neta del Período										

CALCULO DE LA RENTABILIDAD FINANCIERA (ANALISIS DE LA INVERSION)

er. Paso: Derivación del beneficio neto total e incremental antes del financiamiento para calcular la rentabilidad financiera de todos los recursos comprometidos o capital total.

CONCEPTO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I. ENTRADAS											
1. Ventas											
2. V y R. Activos											
II. SALIDAS											
1. Costos de Operac.											
2. Inversión Inicial											
3. Capital de Trabajo											
4. Reposición Activos											
III. BENEFICIO NETO ANTES DEL FINANC.											
1. Total (I-II)											
*2. Incremental (Todos los años con respecto a 0)											
La empresa y el proy. TIRF=											
* Solo el proy. TIRF=											

do. Paso: Derivación del beneficio neto total e incremental después del financiamiento para calcular la rentabilidad financiera del capital propio o del aporte del inversionista.

IV. FINANCIACION											
1. Préstamos recib.											
1.1 A Largo Plazo											
1.2 A Corto Plazo											
2. Servicio de la Deuda											
2.1 A Largo Plazo											
2.2 A Corto Plazo											
V. BENEFICIO DESPUES DE LA FINANCIACION											
1. Total (III 1+IV 1-IV2)											
*2. Incremental											
La empresa y el proyecto TIRF											
*Solo el proyecto TIRF											

CUADRO N° 8 (FORMA B)

CALCULO DE LA RENTABILIDAD FINANCIERA (ANALISIS DE LA INVERSION)

AÑOS	ENTRADAS			Factor de desc. 16%	Entradas actualizadas 16%	SALIDAS					Factor de descuento 16%	Salidas actualizadas al 16%	Benef. neto antes del financ. Total	Factor de descuento 10%	Benef. neto actualizado al 10%	Factor de descuento 14%	Benef. neto actualizado al 14%
	VENTAS	V.R.Ac.	TOTAL			Costos operación	Inver. inicial	Cap. trabajo	Rep. Att.	Total							
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3x4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)=(10x11)	(13)=(3-10)	(14)	(15)=(13x14)	(16)	(17)=(13x16)
0																	
1																	
2																	
3																	
4																	
5																	
6																	
7																	
8																	
9																	
10																	

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 13:	Lunes 17 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Modelos de Fincas II
Conferenciante:	Nelson Espinoza(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Indicada para la Sesión 12
Lectura Opcional:	Indicada para la Sesión 12
Material de Trabajo:	Ejercicios(a ser entregados durante la Sesión)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA - SEPSA

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 14 — Martes 18 de octubre - 9:00 horas

Tema: — Modelos de Fincas III

Conferenciante: — Nelson Espinoza (CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: — Indicada para la Sesión 12

Lectura Opcional: — Indicada para la Sesión 12

Material de Trabajo: — Ejercicios (a ser entregados durante la Sesión)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 15: Martes 18 de octubre - 14:00 horas

Tema: Modelos de Fincas IV

Conferenciante: Nelson Espinoza(CEPI - IICA)

Lectura Obligatoria: Indicada para la Sesión 12

Lectura Opcional: Indicada para la Sesión

Material de Trabajo: Ejercicios(a ser entregados durante la Sesión)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 16: Miércoles 19 de octubre - 9:00 horas

Tema: Proyección del Hato I

Conferenciante: Alfredo Alonso(CEPI - IICA)

Lectura Obligatoria: Schaefer-Kehnert, W. Ejercicio de Proyección del Hato - Finca Ganadera de Tanzania

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Incluído en la Lectura Obligatoria

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 17: Miércoles 19 de octubre - 14:00 horas

Tema: Proyección del Hato II

Conferenciante: Alfredo Alonso(CEPI - IICA)

Lectura Obligatoria: Ninguna

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Entregado para la Sesión 16

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 18:	Jueves 20 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Análisis Financiero - Estudio de Caso
Conferenciante:	Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Espadas, O. y Canon Olivares, P. Proyecto Caqueta - Primera Parte: Análisis Financiero
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Incluído en la Lectura Obligatoria

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 19: Jueves 20 de octubre - 14:00 horas

Tema: Análisis Financiero - Estudio de Caso

Conferenciante: Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Entregado para la Sesión 18

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Incluído en la Lectura Obligatoria

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 20:	Viernes 21 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Análisis Financiero - Estudio de Caso
Conferenciante:	Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Entregado para la Sesión 18
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Incluído en la Lectura Obligatoria

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 21:	Viernes 21 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Análisis Financiero - Estudio de Caso
Conferenciante:	Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel(CEPI- IICA)
Lectura Obligatoria:	Entregado para la Sesión 18
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Incluído en la Lectura Obligatoria

EVALUACION DEL CURSO POR LOS PARTICIPANTES

El CEPI del IICA agradecería sus comentarios confidenciales sobre las diferentes sesiones en este Curso, lo que nos ayudará a mejorar en el futuro. Por favor indicar con un círculo para cada sesión mencionada a continuación: (a) la importancia y utilidad con respecto a los objetivos del Curso (R relevante, I irrelevante) y (b) calidad de presentación por parte del conferenciante (A aceptable, B bueno, E excelente)

Sesión/Día/Tema/Conferenciante	Importancia y utilidad con respecto al Seminario	Calidad de la presentación	Comentarios
12. Lunes 17 - Modelos de Fincas I (N. Espinoza)	R I	A B E	
13. Lunes 17 - Modelos de Fincas II (N. Espinoza)	R I	A B E	
14. Martes 18 - Modelos de Fincas III (N. Espinoza)	R I	A B E	
15. Martes 18 - Modelos de Fincas IV (N. Espinoza)	R I	A B E	
16. Miércoles 19 - Proyección del Hato I (A. Alonso)	R I	A B E	
17. Miércoles 19 - Proyección del Hato II (A. Alonso)	R I	A B E	
18. Jueves 20 - Análisis Financiero-Estudio de Caso (A. Alonso/R. Teruel)	R I	A B E	
19. Jueves 20 - Análisis Financiero-Estudio de Caso (A.Alonso/R. Teruel)	R I	A B E	
20. Viernes 21 - Análisis Financiero Estudio de Caso (A.Alonso/R.Teruel)	R I	A B E	
21. Viernes 21 - Análisis Financiero Estudio de Caso (A.Alonso/R.Teruel)	R I	A B E	

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

Programa para la semana del 24 al 28 de octubre

Lunes 24 de octubre:	SESION 22
9:00 horas	Tema: Proyectos Agroindustriales I
	Conferenciante: Nelson Espinoza
14:00 horas	SESION 23
	Tema: Proyectos Agroindustriales II
	Conferenciante: Nelson Espinoza
Martes 25 de octubre:	SESION 24
9:00 horas	Tema: Estudio de Mercado y Comercialización I
	Conferenciante: Jorge Caro
14:00 horas	SESION 25
	Tema: Estudio de Mercado y Comercialización II
	Conferenciante: Jorge Caro

Miércoles 26 de octubre:	SESION 26
9:00 horas	Tema: Análisis Económico I
	Conferenciante: Juan A. Aguirre
14:00 horas	SESION 27
	Tema: Análisis Económico II
	Conferenciante: Juan A. Aguirre
Jueves 27 de octubre:	SESION 28
9:00 horas	Tema: Análisis Económico - Taller
	Conferenciante: Alfredo Alonso
14:00 horas	SESION 29
	Tema: Análisis Económico - Taller
	Conferenciante: Alfredo Alonso
Viernes 28 de octubre:	SESION 30
9:00 horas	Tema: Análisis Económico - Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel
14:00 horas	SESION 31
	Tema: Análisis Económico - Estudio de Caso
	Conferenciantes: Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 22:	Lunes 24 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Proyectos Agroindustriales I
Conferenciante:	Nelson Espinoza(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Austin, J. E. Análisis de Proyectos Agroindustriales
Material de Trabajo:	Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 23: Lunes 24 de octubre - 14:00 horas

Tema: Proyectos Agroindustriales II

Conferenciante: Nelson Espinoza(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Ninguna

Lectura Opcional: Entregada para la Sesión 22

Material de Trabajo: Ninguno

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 24 — Martes 25 de octubre - 9:00 horas

Tema: Estudio de Mercado y Comercialización I

Conferenciante: Jorge Caro(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Ninguna

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Ninguno

Materiales Didácticos

Notas de Curso

CN-26
Rev. octubre de 1982

FUENTES DE INFORMACION SOBRE PRODUCTOS BASICOS

Los analistas de proyectos que tienen necesidad de formarse cierta idea sobre las probables tendencias futuras de los precios de productos básicos probablemente querrán recurrir a varias fuentes. Una de las más convenientes es la publicación del Banco Mundial Price Prospects for Major Primary Commodities, Informe No. 814/82, distribuido por la División de Proyecciones sobre Productos Básicos y Exportaciones. La edición de 1982 comprende cinco volúmenes:

Volume I: Summary and Implications;
Volume II: Food Products and Fertilizers;
Volume III: Agricultural Raw Materials;
Volume IV: Metals and Minerals, y
Volume V: Energy.

Hay varios organismos internacionales más que se ocupan de productos básicos y proporcionan información sobre las probables tendencias futuras, varios organismos nacionales que compilan datos y los facilitan a otros interesados y varias organizaciones comerciales. Algunas de las más grandes y activas de estas organizaciones se enumeran en la lista compilada por la División de Proyecciones sobre Productos Básicos y Exportaciones.

Preparado por: Lenore Beacham
Shamsher Singh

I. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS

	Dirección
Organización Internacional del Café	22 Berners Street Londres, WIP 4DD INGLATERRA
Organización Internacional del Cacao	22 Berners Street Londres, WIP 3DB INGLATERRA
Organización Internacional del Azúcar	28 Haymarket Londres, SW1Y 4SP INGLATERRA
Consejo Internacional del Trigo	Haymarket House 28 Haymarket Londres, SW1Y 4SS INGLATERRA
Consejo Oleícola Internacional	Juan Bravo, 10 2 Madrid 6 T, ESPAÑA
Comité Internacional del Té	Sir John Lyon House 5 High Timber Street Upper Thames Street Londres, EC4V 3NH INGLATERRA
Comité Consultivo Internacional del Algodón	1225 19th Street N.W. Suite 320 Washington, D.C. 20036 EE.UU.
Grupo Internacional de Estudio sobre el Caucho	Brettenham House 5/6 Lancaster Place Londres, WC2E 7ET INGLATERRA
Secretariado Internacional de la Lana	Wool House Carlton Gardens Londres, SW1 INGLATERRA

I. ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS (cont.)

	Dirección
Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre	177 Avenue du Roule 92200-Neuilly-sur-Seine FRANCIA
Asociación de Países Exportadores de Mineral de Hierro	Le Chateau 2, Chemin Auguste Vilbert Grand-Saconnex 1218 Ginebra, SUIZA
Instituto Internacional del Hierro y el Acero	Avenue Hamoir 14 B-1180, Bruselas, BELGICA
Asociación Internacional de la Bauxita	P.O. Box 551 Kingston 5, JAMAICA
Consejo Internacional del Estaño	Haymarket House 1 Oxendon Street Londres, SW1Y 4EQ INGLATERRA
Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo (OPAEP)	P. O. Box 20501 KUWAIT
Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)	1010 Viena AUSTRIA
Organismo Internacional de Energía/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos	2 Rue André-Pascal 75775 París Cedex 16 FRANCIA
Organización Latinoamericana de Energía	San Gregorio 120 y 10 de Agosto Casilla 119-A Quito, ECUADOR

II. GRUPOS INTERGUBERNAMENTALES DE LA FAO

Escribir a la Secretaría del Grupo Intergubernamental sobre: - El banano - Frutos cítricos - El cacao - Cereales	Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Via delle Terme di Caracalla 00100, Roma, ITALIA

- La carne
- Semillas oleaginosas, aceites y grasas
- El arroz
- El té
- El vino y otros productos de la vid
- Fibras duras
- El yute, kenaf y fibras afines

III. GRUPOS DE ESTUDIO DE LAS NACIONES UNIDAS

Grupo Internacional de Estudio sobre el Plomo y el Zinc	Metro House 58 St. James Street Londres, SW1A 1LD INGLATERRA
Comité del Tungsteno de la UNCTAD	UNCTAD Palais des Nations, CH 1211 Ginebra 10, SUIZA

IV. OTRAS ORGANIZACIONES

Secretaría del Commonwealth	10 Carlton House Terrace Londres, SW1 5AH INGLATERRA
Foreign Agricultural Service (para cuestiones relacionadas con circulares sobre agricultura en el extranjero y trabajos de investigación sobre diversos productos agrícolas)	US Department of Agriculture Washington, D.C. 20250 EE.UU.
Consejo Africano del Maní	P.O. Box 3025 Lagos, NIGERIA
Asian & Pacific Coconut Community	4th Floor Jaya Building P.O. Box 343, Jalan Thamrin Yakarta, INDONESIA
Asociación Internacional de Fabricantes de Aceite	1 Watergate Londres, EC4 INGLATERRA

Meat and Livestock Commision	P.O. Box 44 Bletchley MK2 2EF INGLATERRA
Instituto Internacional del Algodón	Rue du Commerce 10 B-1040, Bruselas, BELGICA
Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria	1776 Massachusetts Ave NW Washington, D.C. 20036 EE.UU.
International Superphosphate and Compound Manufacturers' Association Ltd.	1 Avenue Franklin D. Roosevelt 57008 París, FRANCIA
International Textile Manufacturers Federation	Am. Schanzengarten 29 Postfach 289 CH-8039 Zurich, SUIZA
HWWA - Institut fur Wirtschaftsforschung (Instituto de Investigaciones Económicas)	2 Hamburg 36 Neuer Jungfernstieg 21 REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

III. EL ESTUDIO DE COMERCIALIZACION

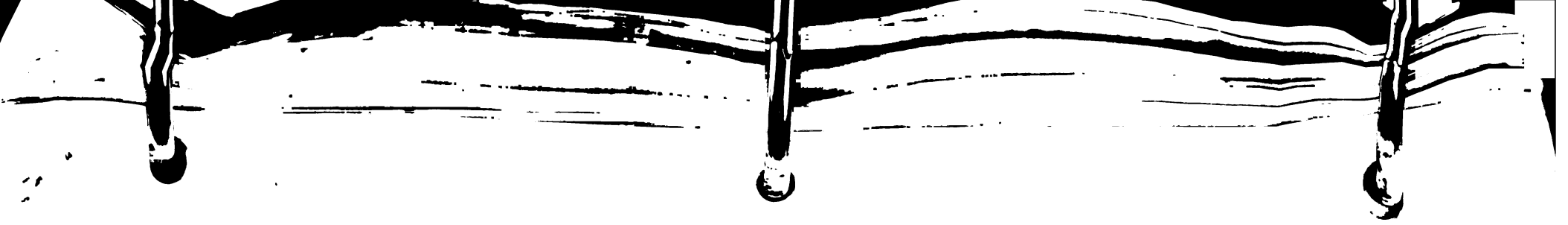
Como se ha dicho, por comercialización se entiende el conjunto de actividades relacionadas con la circulación de los bienes y servicios desde los sitios en que se producen hasta llegar al consumidor final[1/]. El estudio de la comercialización contribuye también a precisar las especificaciones de los bienes que necesita la comunidad y a conocer las preferencias de los consumidores (CEPAL, 1958).

El estudio de mercado debe completarse con un análisis de las formas actuales en que está organizada la cadena que relaciona a la unidad productora con la unidad consumidora, así como la probable evolución futura de esa organización (ILPES, 1977). Tal análisis es un requisito indispensable para poder presentar proposiciones concretas sobre la forma en que se espera distribuir los bienes que se producirán con el proyecto, teniendo en cuenta las modalidades existentes y fundamentando, cuando corresponda, la factibilidad de los cambios que se proponen en relación con esas modalidades.

El correcto planteamiento de la forma de organización de la distribución, que corresponden a un concepto ampliado del análisis de la comercialización, es requisito indispensable para el éxito del proyecto. Los problemas que deberán examinarse se refieren al almacenamiento, transporte, acondicionamiento

---

1/ Esto no significa que la comercialización no esté presente en la etapa de la producción. Muchas decisiones de la unidad productiva estarán influenciadas por problemas o facilidades que existen en la comercialización de los productos.



y presentación del producto, sistemas de crédito al consumidor, asistencia técnica al usuario, publicidad y propaganda y todas las cuestiones que afectan a los medios establecidos para originar el movimiento de los bienes entre el productor y el consumidor.

Para los países poco desarrollados, esta parte del problema no puede tener la misma importancia que para los grandes centros industriales, pero, a medida que la economía se desarrolla y se diversifica y que proporciona crecimientos de la población empiezan a utilizar la moneda y a expresar su demanda a través de los mecanismos de mercado, adquieren mayor importancia los estudios especializados para conocer las características y los mecanismos de atención que esta demanda.

La existencia de la comercialización es una realidad con la cual hay que contar y el grado de desarrollo que tenga este proceso y en la medida que cumpla sus funciones a costo razonable con problemas que no competen al proyectista, quien deberá adoptar un análisis a cada caso específico (CEPAL, 1958).

Si el proyecto no presenta problemas especiales de comercialización hay que manifestarlo así y demostrarlo; si los presenta, hay que detallar en qué consisten y explicar cuáles serían las medidas que su solución requiere. Este capítulo está dividido en tres secciones[1/], la sección primera

---

1/ Las tres secciones mencionadas han sido extraídas de Mendoza, G. "Compendio de mercadeo de productos agropecuarios". IICA. Costa Rica, 1980.

resume los principales enfoques para el mercado agropecuario, a saber: por funciones de la comercialización, institucional, por productos y mixtos.

Dado que para el proyectista es muy importante el saber cuál será el canal de mercadeo del producto a producir, en la sección segunda se analiza en profundidad el enfoque institucional, el cual incorpora el elemento de los otros enfoques.

Finalmente en la sección tercera se hace referencia a los principales tipos de mercados hacia los cuales se podría dirigir el producto.

1. Enfoques para el análisis del mercadeo agropecuario

a. Análisis por funciones de la comercialización

Se le denomina análisis funcional. En el mercadeo hay una serie de procesos, que implican movimientos que tengan secuencia lógica y coordinación, para la transferencia ordenada de los productos.

Los procesos de mercadeo agropecuario son de concentración, reunión o acopio; de uniformidad o preparación para el consumo; y de dispersión o distribución (Harrison et al., 1976).

El análisis funcional o por funciones consiste en clasificar las actividades que se presentan en el proceso del mercadeo, agrupación que se ha denominado "funciones de comercialización" o "funciones de mercadeo".

Acopio
Compra Intermediario
Transporte
Dist. Minorista

Con frecuencia se estudia el mercadeo por funciones. Algunos investigadores siguen una secuencia lógica en las funciones; comienzan por las que ocurren a nivel de cultivo, tales como el acopio rural, la preclasificación y continúan con la compra del intermediario, el transporte, almacenamiento, etc., hasta terminar con la venta al consumidor final. El estudio realizado así, en el orden secuencial de las funciones, parece seguir los procesos y facilitar la comprensión del eslabonamiento entre unos y otros. A este método se le llama también "fisiológico", por cuanto hace énfasis en el funcionamiento o fisiología del sistema de mercadeo.

b. Análisis Institucional del Mercadeo

Si el estudio por funciones es el conocimiento de los procesos o actividades, el enfoque institucional se encamina a conocer los entes o participantes en las actividades de mercadeo y el papel que desempeñan, que por su carácter de permanencia permiten una categorización institucional.

Son instituciones de comercialización, las empresas públicas y privadas que intervienen en las compras, ventas o regulación del mercadeo; las agroindustrias que compran materias primas para procesarlas; los exportadores e importadores, y por último, el subsector de la intermediación.

En la intermediación hay una amplia gama de participantes, que por sus características y especializaciones, se han clasificado en agrupaciones institucionalizadas. Así, se han conformado agrupaciones por especialización, de acopiadores rurales, de camioneros (como intermediarios y no como transportistas),

de mayoristas, de detallistas, de comisionistas o corredores y otros, sin excluir a los productores y a los consumidores en su calidad de participantes en el mercadeo.

Por este procedimiento se construye un "circuito de comercialización" o "canal de comercialización" a través de la identificación de los participantes en el flujo de la producción de origen a destino; circuito que se complementa con la información del papel que desempeña cada participante institucionalizado.

En el enfoque funcional se estudia el producto en sus etapas de acopio, mayoreo, detalle, etc.; en el enfoque institucional se estudian las acciones de los acopiadores, de los mayoristas, de los detallistas, y el valor que agregan al producto en el flujo de la comercialización.

c. Análisis por productos

En los métodos antes expuestos, el estudio del mercadeo se enfoca usualmente para el conjunto de productos: en el presente enfoque, el análisis se singulariza en un producto o un grupo de productos.

El enfoque por producto es, en cierta medida, un análisis micro y tiene la cualidad de ser más específico y encontrar las diferencias y características propias de cada producto o agrupación de productos.

No se adquiere el mismo grado de precisión cuando se estudian las funciones de comercialización tales como el acopio rural, la función mayorista, la detallista, para todo el proceso de mercadeo en general, que cuando el enfoque se dirige a productos agrupados con características similares; y, desde luego, es mayor la precisión del análisis, en el enfoque por producto, considerando las condiciones particulares de cada uno. Sirve como ejemplo el siguiente hecho: en grupos de productos como los cereales, que comprenden arroz, maíz, trigo, a pesar de que puede analizarse el mercadeo de los cereales como tal, el estudio será más profundo si se efectúa producto por producto, pues incluso el arroz y el maíz solamente, presentan características muy diferentes en el proceso industrial y en la preparación para el consumo.

Como punto de partida, se establece una agrupación general de los productos, a saber: 1) productos durables; 2) productos perecederos o perecibles.

Los productos durables tienen características que los hacen menos exigentes en el manejo y conservación que los productos perecederos: éstos, por ser fungibles requieren condiciones especiales de conservación entre las cuales se destaca la refrigeración y el ambiente controlado.

Existen muchas agrupaciones de productos según los fines que se proponga. Para el estudio del mercadeo por productos se puede establecer la siguiente clasificación, basada en una relativa similitud de los productos en la comercialización.

El análisis por productos no se desliga del análisis por funciones ni del institucional; es en cierta forma, la aplicación de uno de los enfoques anteriores: el funcional o el institucional, o ambos, a un producto en particular.

d. Análisis por pérdidas postcosecha

Por postcosecha se entiende el estado en que se encuentra un producto y las actividades que se realizan con él, una vez que se ha separado de la planta madre, o del medio que lo originó y sustentó su desarrollo. Pérdida significa cualquier cambio en la integridad química o física de los alimentos, que afecte su calidad, directa o indirectamente y los haga inservibles para el consumo humano (Amésquita et al., 1977).

El enfoque por pérdidas postcosecha es la orientación del análisis del mercadeo tendiente a identificar la reducción de la oferta de alimentos, originada en fallas de orden tecnológico y socioeconómico en el manejo y conservación de los productos, desde el momento de la cosecha hasta su entrega al consumidor final.

Puede decirse que el enfoque por pérdidas postcosecha es novedoso. Su orientación es hacia la identificación de los procesos del mercadeo en donde ocurren pérdidas, daños y deterioros de calidad y sus causas y consecuencias. Si bien el objetivo es el análisis postcosecha, o sea, lo que ocurre después de la cosecha, no deja de analizar las etapas "precosecha" y "cosecha", si ellas tienen incidencia en las pérdidas de mercadeo. Por ejemplo, un tratamiento inapropiado de las plagas durante el cultivo, se traducirá en pérdidas físicas y

deterioros de la calidad, que se reflejarán en rechazos de productos durante la clasificación para la venta, así como en un mal comportamiento durante su conservación y almacenamiento.

Por otra parte, se ha observado que un porcentaje elevado de las pérdidas comprobadas en el mercadeo, se originan en el empleo de métodos inapropiados de recolección; así, el mal manejo del producto antes de la cosecha y en la cosecha, viene a reflejarse durante el mercadeo (Mendoza y Mansfield, 1977).

La preocupación por las altas pérdidas de la producción encontradas en la etapa postcosecha o de comercialización, ha contribuido a fortalecer el interés por desarrollar métodos para investigar el fenómeno de las pérdidas y sobre todo de sus causas.

A partir de estimativos de la FAO en 1974, que consideran que se pierde en todo el mundo entre el 20% y el 33% de los alimentos producidos, se calcula la pérdida total de alimentos, después de la cosecha (aunque por diversas causas incluso de precosecha) entre 400 y 675 millones de toneladas métricas. En América Latina las pérdidas de los alimentos se aproximarían a 38 millones de toneladas por año, volumen que permitiría alimentar a una proporción muy importante de su población (Amésquita et al., 1977).

En América Latina se han llevado a cabo estudios que identifican las pérdidas postcosecha por productos. En Colombia se calculan las pérdidas en algunos productos como mínimo en los siguientes procentajes: maíz 20%; frijol 15%;

arveja 23%; papa 25%; plátano 28%; cebolla 15%. En el Perú, se pierde de la cosecha entre el 10% y 18% de los granos; en México, el 15%; y en Ecuador el 20% (Amésquita et al, 1977).

En República Dominicana, los estudios más recientes registran pérdidas mínimas del 27% de la cosecha de la papa; del 15% de la de tomate y del 17% de la yuca. Solamente en los tres productos, las pérdidas suman $8 millones aproximadamente por año (República Dominicana, 1977).

En síntesis, el enfoque por pérdidas postcosecha se vincula con el análisis por funciones de comercialización, dado que estudia las etapas sucesivas en la transferencia de los bienes del productor al consumidor final, sin olvidar los nexos con la precosecha y la misma cosecha, aunque con el objetivo principal de conocer las pérdidas físicas y económicas que se manifiestan en los alimentos, a partir de la recolección.

e. Enfoques por sistemas mixtos

Es el análisis del mercadeo agrícola por métodos que implican una combinación de los enfoques antes estudiados.

Es muy frecuente la combinación de la investigación por productos con la de funciones de comercialización, pues el enfoque por funciones es más global, y en cambio el análisis por producto es más específico, resultando de la conjunción de ambos métodos un análisis macro y micro del mercadeo.

2. Análisis institucional del mercadeo

Esta sección trata sobre el estudio del mercadeo en sus aspectos institucionales. Institucionalizar significa hacer permanente una manera de pensar o de actuar de la gente. Una institución puede ser una práctica, una organización, una acción o conjunto de acciones que la ley o la tradición le han dado el carácter de permanencia y de vigencia en la sociedad.

El análisis institucional que se hará, se vincula no sólo con las instituciones que nacen por la acción de la norma y la ley (organismos de comercialización, empresas públicas y privadas), sino también con las que surgen de las relaciones económicas y sociales de los participantes (comerciantes, consumidores, etc.).

Las instituciones de mercadeo significan cosas diferentes para las distintas personas: una agencia de estabilización de productos, una junta de comercialización externa, una cadena de supermercados, el sistema de mayoristas y detallistas, el mercado central de una población o los acuerdos entre los productores y los molineros de arroz.

a. La intermediación

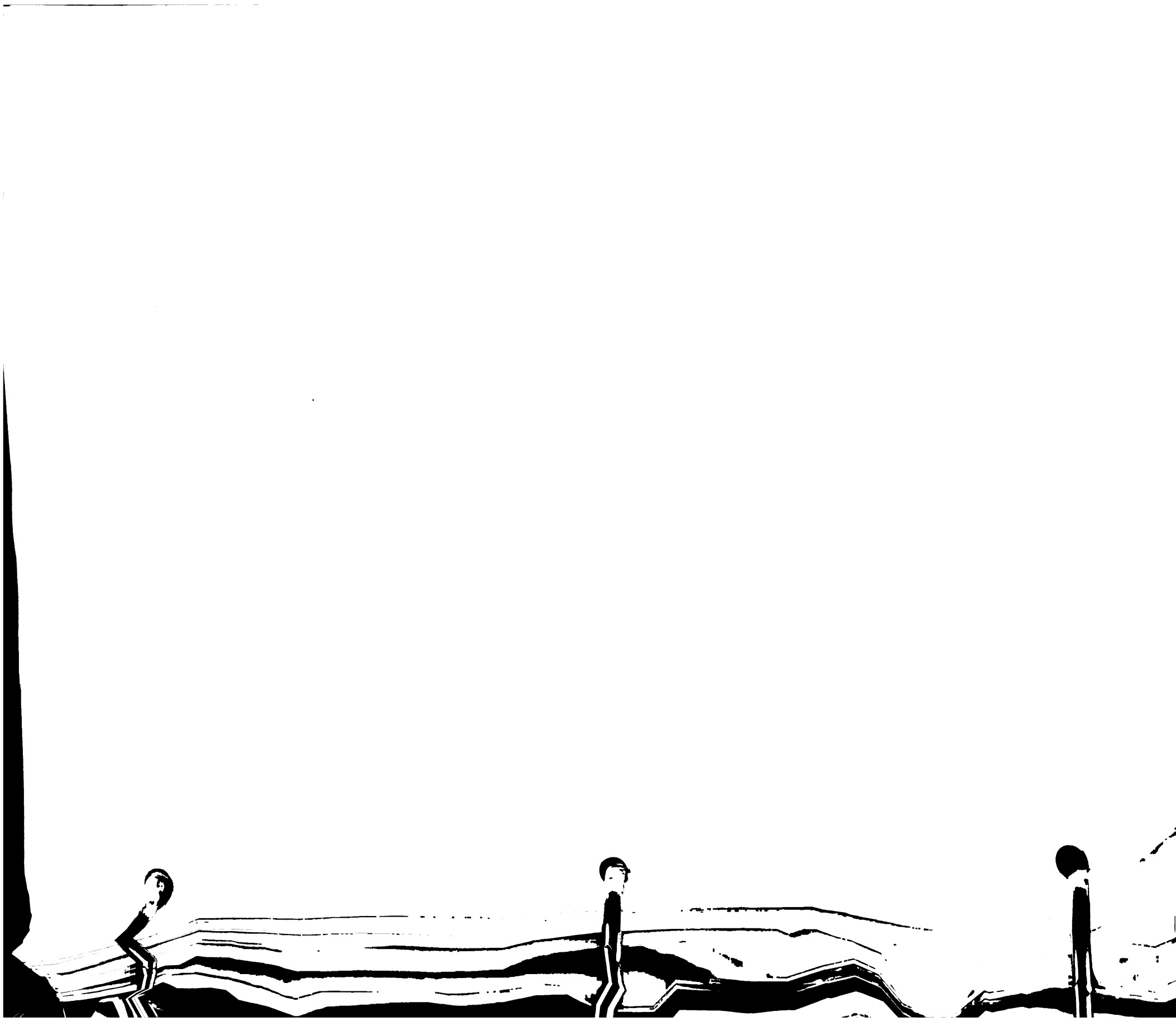
La intermediación es la institucionalización de la actividad de los intermediarios en el mercadeo.

En general se habla de dos clases de intermediarios: comerciantes y corredores. Los primeros son los que compran y venden bajo su estricta responsabilidad y asumen los riesgos del mercadeo; buscan un beneficio como retribución. Los corredores son comisionistas en la compra y venta, tanto de los productores, como de los comerciantes y de los industriales; no compran ni venden para sí, sino para otros y es usual que no asuman riesgos, ya que estos recaen en sus representados. Perciben una comisión fija o variable por su actuación y no participan en beneficios ni en los riesgos.

Los agricultores no pueden llevar los productos a los mercados y venderlos directamente a los consumidores. Subsisten algunos mercados rurales con esta característica, pero cada vez tienen menor significación, como porcentaje de la producción comercializada, en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe.

Los consumidores tampoco están en condiciones de trasladarse al campo a comprar los alimentos a los cultivadores. El desarrollo urbano es el principal responsable de promover una separación entre productores y consumidores y se ha institucionalizado la intermediación en su función de llevar los bienes de las manos del productor a las del consumidor.

La intermediación ejecuta funciones de comercialización que son principalmente de promoción y de transformación. Con la promoción el intermediario abre nuevos mercados; crea nuevas necesidades de consumo por la propaganda y la difusión de nuevas variedades. Con la transformación se agrega valor al producto, le da utilidad de lugar, tiempo y forma.



La gestión de los intermediarios es muy discutida en todas las sociedades y en algunas, como las socialistas, no son aceptadas por considerarlos no productivos o "parásitos".

En los países en desarrollo la intermediación ha llegado a ser cuestionada por autoridades prestantes, incluso en países que adoptan la iniciativa privada como base de las relaciones de producción. En algunos de estos países, parece primar más bien una tendencia a cargar a la intermediación con los errores y deficiencias, e incluso la ausencia total de planeación de la producción y de información a todos los niveles del proceso productivo.

En los países en desarrollo mucha gente ve las actividades de mercadeo como desempeñadas por intermediarios que no agregan ningún valor.

Esos conceptos negativos hacia la intermediación, tanto del público como de las autoridades que se observan en muchos países en desarrollo, limitan y dificultan el progreso de políticas gubernamentales, permanentes y efectivas, en materia de comercialización. Este fenómeno, puede tener su origen en situaciones a veces frecuentes en estos países, en que los intermediarios no se satisfacen con percibir "ganancias equitativas" sino que participan en ganancias extraordinarias, en los casos en que la competencia es reducida a algunos niveles del proceso o cuando es escasa la coordinación del mercadeo en ciertos productos. Las medidas gubernamentales en la materia son, en muchos países, simples acciones de coyuntura y casi siempre están dirigidas a corregir situaciones de escasez aguda o de sobreoferta en un momento determinado.

b. Canales de comercialización

Un canal de comercialización se define como las etapas por las cuales deben pasar los bienes en el proceso de transferencia entre productor y consumidor final.

Se habla de "consumidor final" para diferenciarlo de los compradores intermediarios y de los consumidores intermedios (ejemplo: industrias transformadoras). A los canales se les conoce también como "circuitos" o "canales de mercadeo", "canal de distribución", "cadena de intermediarios".

En el lenguaje popular se habla a menudo de la existencia de una "cadena de intermediarios", o de una serie de "manos" por las cuales deben pasar los bienes en el flujo de productor a consumidor, para explicar la existencia de la intermediación que interactúa en el proceso de mercadeo como una cadena convenientemente eslabonada.

Harrison et al (1976) definen el canal de distribución como una serie de instituciones u organismos que manejan un determinado producto o un grupo de productos, desde la producción hasta el consumo final. A este nivel, el énfasis recae en las interrelaciones existentes entre esas diferentes instituciones u organismos, unidos fuerte o débilmente por un objetivo común: obtener ganancias, sirviendo al consumidor.

En esta definición se habla de una "serie de instituciones u organismos" para referirse a la intermediación institucionalizada, como se mencionó en el tema anterior.

El canal de comercialización permite señalar la importancia y el papel que desempeña cada participante en el movimiento de los bienes y servicios. Cada etapa del canal señala, ya sea un cambio de propiedad del producto o un tipo de servicio que se presta dentro del proceso de comercialización.

i. Agentes de mercadeo

Agrupando los distintos intermediarios según funciones especializadas que los institucionalizan, así como las de los organismos y entidades públicas y privadas de comercialización, se tiene la siguiente tipificación de los entes o agentes participantes en el mercadeo agropecuario y que podrán ser los "eslabones" en una cadena completa o canal de comercialización. (En cada país existen denominaciones locales, tales como "marchante", "buscón", pero siempre corresponderá a alguno de los tipos señalados).

ii. Productor

Es el primer participante en el proceso, desde el momento mismo de tomar una decisión sobre su producción.

iii. Acopiador-rural

Se le conoce también como camionero o intermediario-camionero. Es el primer enlace entre el productor y el resto de intermediarios. Reúne o acopia la producción rural dispersa y hace lotes uniformes.

iv. Mayorista

Tiene la función de concentrar la producción y hacer lotes grandes y uniformes que permitan la función formadora del precio y faciliten operaciones masivas y especializadas de almacenamiento, transporte y en general de preparación para la etapa siguiente de distribución. En cada país, el concepto de "mayorista" en cuanto al volumen manejado es muy distinto. En algunos, mayorista es el que comercia con unidades iguales o superiores al quintal (o saco); en otros, donde la unidad mínima es la tonelada, mayorista puede ser el que maneja decenas y hasta cientos de toneladas. Es más claro reconocer al mayorista como el agente de mercadeo que adquiere los productos de acopiadores (a veces del productor directamente) y los vende a los detallistas.

v. Detallistas

Son intermediarios que tienen por función básica el fraccionamiento o división del producto y el suministro al consumidor.

vi. Empresas transformadoras

Las empresas transformadoras que usan como materias primas los productos agropecuarios, son parte del canal de comercialización. Sin embargo, en la contabilidad de las cuentas nacionales hay dificultad para diferenciar el valor agregado en la producción agrícola, en el comercio y en la industria, vistos como sectores, para una serie de productos terminados. Entre las

empresas transformadoras o procesadoras se encuentran las piladoras o molinos, los mataderos, las enlatadoras.

vii. Exportadores e importadores

Son los comerciantes, generalmente constituidos como empresas, que se especializan en la exportación e importación de productos agropecuarios con mayor o menor grado de procesamiento.

viii. Entidades o agencias gubernamentales

Agrupan todos los organismos estatales o paraestatales encargados de la doble función de garantizar precios mínimos al productor y el abastecimiento regular a precios controlados al consumidor. Existen en la mayoría de los países de América Latina y del Caribe, con alcances y objetivos muy diversos, pero que en términos generales coinciden en los grandes objetivos antes enunciados de actuación con el productor y con el consumidor.

ix. Asociaciones de productores y de consumidores

Comprende tanto las agremiaciones y cooperativas de agricultores para fines de regulación, políticas y actuación en producción y en mercadeo, como las cooperativas de consumidores concebidas con el propósito de reemplazar intermediarios e incidir sobre los márgenes de comercialización.

x. Corredores

Son agentes comisionistas de los demás participantes. Actúan a todos los niveles del proceso de distribución y perciben una comisión fija o porcentual de acuerdo a su gestión.

xi. Consumidor

Es el último eslabón en el canal de mercadeo. Puede ocurrir que haya combinaciones de funciones y que la anterior tipología no se dé tan bien definida en algunos países. Las más comunes son las combinaciones de "acopiadores-mayoristas" (comerciantes que hacen acopio y venden también a detallistas); las de "mayoristas-detallistas" (son mayoristas que también venden al consumidor); las de "mayoristas-exportadores", etc.

c. Pasos para la construcción de un canal de mercadeo

Un canal de comercialización se construye a partir de la observación sistemática de todas las etapas del proceso de mercadeo de un producto y de la identificación de los agentes de mercadeo participantes.

Es usual que se construya el canal de comercialización para un producto y con referencia a un mercado en particular. Cuando una serie de productos no tienen diferencias significativas en el proceso de mercadeo, se puede agrupar y determinar un canal para el conjunto de productos. Ejemplo: canal de mercadeo de las hortalizas, de las frutas.

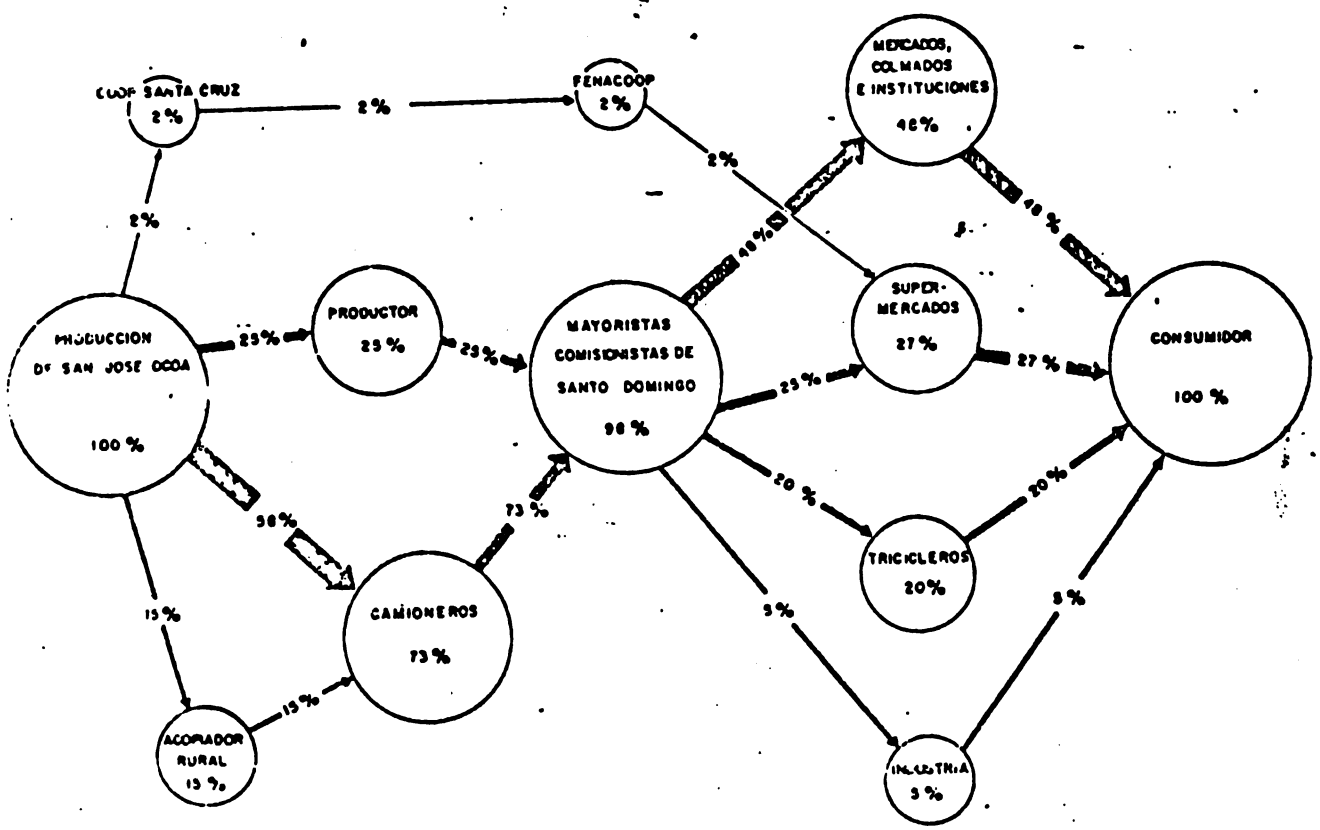


Fig. 1. Canales de comercialización de la papa en Santo Domingo, República Dominicana. (Fuente: República Dominicana, 1977).

A partir de un ejemplo se podrían seguir los pasos para la determinación y construcción del canal de comercialización de un producto. En República Dominicana, al estudiar el canal de mercadeo de la papa (Fig. 1) se siguió aproximadamente el siguiente procedimiento:

i. Se comienza por definir el mercado de referencia que identifica el canal. En el presente ejemplo resultó ser Santo Domingo, ciudad a donde fluye la mayor cantidad del tubérculo. (Hay canales de mercadeo para la producción nacional; canales a nivel de Provincia o Estado, según el alcance de la investigación. En este mismo item se citarán ejemplos de canales con alcance nacional).

ii. Se investigaron las fuentes de suministro de la papa a Santo Domingo. La información estadística confirmó que cerca del 90% de lo que consume y comercializa Santo Domingo se produce en San José de Ocoa, lugar que fue señalado como representativo para el estudio.

iii. Se determinó, por las estadísticas, la producción de papa en San José de Ocoa y se adoptó la producción de un mes (en cosecha) como unidad de investigación.

iv. Se iniciaron premuestreos a todos los niveles del mercado a fin de identificar los distintos participantes en el proceso de distribución y siguiendo la dirección: productor-consumidor. Se identificaron: 1. productores (como cultivadores y como participantes en alguna etapa del mercadeo); 2. acopiadores rurales; 3. camioneros (son también acopiadores-rurales, pero se

diferencian del anterior por disponer de camión y de mayor capacidad operativa y económica para reunir la producción); 4. mayoristas-comisionistas (no compran ni venden para sí mismos, sino que son corredores de los productores y de los camioneros; 5. cooperativas (se encontraron cooperativas de segundo grado (federación); 6. detallistas especialiazados (de mercados, supermercados, colmados, tricicleros); 7. industrias procesadoras; 8. compradores institucionales (hoteles, restaurantes, clínicas, fuerzas armadas), 9. consumidores.

v. Definidos y clasificados los participantes se realizaron muestreos con encuestas a los diversos niveles del proceso de mercadeo: 1. origen y destino de la producción (a quien compra o a quien vende y la cantidad en el período señalado, un mes); 2. precios (de compra y de venta, con el fin de determinar los "márgenes de comercialización", como se verá en próximo item).

vi. En la construcción de un canal de comercialización es muy importante cuantificar la canalización de la producción por cada agente participante. En el ejemplo de la Fig. 1 aparecen los porcentajes de la producción total de Ocoa (definida en el punto iii), que pasa por las manos de cada uno de los circuitos que conforman el canal.

vii. En este ejemplo, las encuestas arrojaron la información de que por cada 100 quintales comercializados (100% en la Fig. 1), 2 quintales fueron canalizados por la organización cooperativa a nivel de acopio y de

mayoreo; 25 quintales fueron acopiados y comercializados directamente por productores, hasta la etapa mayorista; 58 quintales directamente por los camioneros (acopiadores-camioneros) y otros 15 quintales llegaron a sus manos por intermedio de acopiadores rurales, reuniendo en total 73 de cada 100 sacos acopiados.

La etapa mayorista, que se lleva a cabo en Santo Domingo, significa la concentración de la producción en el subsector mayorista, que reúne 98 de cada 100 quintales comercializados. A partir de la etapa mayorista se inicia la de dispersión o distribución detallista. Las encuestas concluyeron en que al subsector detallista llega al 100% de la producción (98% proviene de los mayoristas y 2% de la cooperativa). Los detallistas distribuyen la producción así: 1. 48%, detallistas de los mercados públicos, de los colmados e instituciones consumidoras (no se pudo desglosar esta cifra); 2. el 27%, los supermercados; 3. el 20%, los tricicleros y vendedores ambulantes; y 4. el 5%, la industria transformadora.

viii. Los muestreos a todos los niveles o etapas del proceso resgistraron los volúmenes canalizados por cada participante para el 100% de la producción en un período determinado. Este período dependió de la disponibilidad de información y de las facilidades con que se contó para la investigación. En productos como los huevos, los pollos y la carne de res, cuya información es más precisa o fácil de obtener en los mataderos, bastó la investigación de la oferta de una semana, para construir con exactitud el canal de comercialización.

d. Costo y márgenes de comercialización

El margen de comercialización se define como la diferencia que existe entre el precio que paga el consumidor por un producto y el precio recibido por el cultivador. Se le conoce también como "margen de precio", "margen bruto de comercialización" o "margen bruto de mercadeo", ya que se calcula con más frecuencia como margen bruto (incluidos los costos y los beneficios) que como margen neto, como se verá más adelante.

El margen bruto de comercialización (MBC) se calcula siempre en relación con el precio final o precio pagado por el último consumidor y se expresa en porcentaje.

$$MBC = \frac{\text{Precio del consumidor} - \text{Precio del agricultor}}{\text{Precio del consumidor}} \times 100$$

El siguiente ejemplo sirve como ilustración: si un agricultor vendió la tonelada métrica de maíz a $80 (es decir, kilo a $0.80) y el precio que pagó el consumidor fue de $1.20 kilo, el margen bruto del mercadeo del maíz será:

$$MBC = \frac{120 - 0.80}{1.20} \times 100 = 33\%$$

El margen bruto de 33% significa que por cada $1 pagado por los consumidores de maíz, $0.33 corresponden a la intermediación y $ 0.67 van al productor.

En esta parte, conviene introducir otro concepto importante; el denominado "participación del agricultor" o "porción del agricultor" o "margen del productor".

La participación del productor P.D.P. es la porción del precio pagado por el consumidor final, que corresponde al agricultor. Usando el ejemplo anterior, la participación del agricultor se calcula por diferencia, así:

$$PDP = \frac{\text{Precio pagado por el consumidor} - \text{Margen bruto del mercado}}{\text{Precio pagado por el consumidor}} \times 100$$

$$PDP = \frac{1,20 - 0,40}{1,20} \times 100 = 67\%$$

Según este ejemplo, el productor participa en el 67% del precio final y la intermediación en el 33% restante.

El margen neto de comercialización es el porcentaje sobre el precio final que percibe la intermediación como beneficio neto, al deducir los costos de mercadeo.

Según el ejemplo, la intermediación percibe como margen bruto $0.40 por cada $ 1.20 de precio pagado por el consumidor y si se supone que de esos $0.40 son costos de mercadeo $0.25 (transporte, almacenaje, empaques) el margen neto de comercialización MNC, será:

$$MNC = \frac{\text{Margen bruto} - \text{Costos de mercadeo}}{\text{Precio pagado por el consumidor}} \times 100$$

$$MNC = \frac{0,40 - 0,25}{1.20} = 12,5\%$$

En la práctica es usual que se calcule el margen bruto de mercadeo y no el neto, ante la dificultad de conocerse con exactitud los costos de mercadeo.

De esta manera, "margen de comercialización" debe entenderse como margen bruto de mercadeo.

El margen de comercialización tiene como objetivo evidente el de sufragar los costos y riesgos del mercadeo y generar una retribución o beneficio neto a los participantes en el proceso de distribución. Por su parte, la participación o margen del agricultor tiene como finalidad la de cubrir los costos y riesgos de la producción, más el beneficio neto o retribución al productor.

Los márgenes de comercialización y la participación del agricutor se calculan, como ya se dijo, por diferencias de precios. En el ejemplo anterior, el cálculo fue muy simple pues se determinó el margen para toda la intermediación como si hubiera un sólo participante. Cuando hay varios participantes en el mercado, el cálculo se hace por diferencias de precios entre los distintos niveles del mercado y en todos los casos relacionándolos con el precio final pagado por el consumidor, que es la base o denominador común.

Si se toma como ejemplo, la situación que representa un canal completo de comercialización se partirá del hecho de que se deben investigar los precios de venta en todos los niveles o etapas del proceso; es decir, donde se identifique cada agente de mercadeo institucionalizado como tal. Adoptando la situación del canal de mercadeo de la papa que señala la Fig. 1 para la cual el diagnóstico del mercadeo registró los siguientes precios de venta a los distintos niveles del mercado, se tiene:

Precio de venta de	$quintal (100 lbs)	$ libra
Productor	7.00	0.07
Acopiador-rural	8.00	0.08
Acopiador-camionero	10.00	0.10
Mayorista-comisionista	11.00	0.11
Detallista (a consumidor)	18.00	0.18

Según este ejemplo, la participación del productor es de $0.07 y el margen de la intermediación de $0.11 por libra, expresados en valores absolutos. Aplicando la fórmula, el margen bruto de mercadeo, MBC con el respectivo desglose para cada participante será:

MBC de toda la intermediación= $\frac{0.18 - 0.07}{0.18} \times 100 = 60\%$

MBC del acopiador rural= $\frac{0.08 - 0.07}{0.18} \times 100 = 5\%$

MBC del acopiador-camionero= $\frac{0.10 - 0.08}{0.18} \times 100 = 11\%$

MBC del mayorista-comisionista = $\frac{0.11 - 0.10}{0.18} \times 100 = 5\%$

MBC del detallista = $\frac{0.18 - 011}{0.18} \times 100 = 39\%$

Total suma de la intermediación: 60%

Participación del productor = 100% - 60% = 40%

3. Tipos de mercados

La siguiente es una tipología de los mercados más comunes, para las condiciones de la mayor parte de los países latinoamericanos.

a. Mercados de productores

Aquí se tratarán los distintos mercados en donde hay participación de los productores; a estos se les conoce como mercados de origen, ferias rurales, mercados de acopio, mercados locales, etc. y puede haber diferencias de magnitud y de estructura entre unos y otros. De esta manera, los mercados de productores pueden variar desde los propios de una etapa incipiente del mercadeo y que ya se señalaron en otros capítulos, como son aquellos en que los productores venden directamente a los consumidores y no hay participación de intermediarios. Estos mercados van desapareciendo con el desarrollo de la comercialización.

Otros mercados de productores más conocidos son los de acopio con sus diversos matices y concepciones. Algunos cuentan con instalaciones físicas apropiadas, otras son rutas organizadas de medios de transporte que reúnen la producción dispersa.

Los mercados de acopio pueden tener un alcance puramente local si reúnen la producción de un área de menor consideración; asimismo, pueden ser regionales, si cubren un mayor radio de acción. En los mercados de acopio hay siempre

participación de intermediarios o acopiadores rurales que compran a los productores; estos mercados se pueden caracterizar como "mercados pequeños en tamaño pero muy numerosos", ya que existen en cualquier área o centro de producción.

b. Mercados mayoristas

Los mercados mayoristas son mercados concentradores de la producción. Tienen dos funciones esenciales: una de concentración de la producción y otra de inicio de la dispersión o distribución.

Los mercados mayoristas se denominan también mercados centrales; centrales mayoristas; mercados terminales; y por lo común disponen de infraestructura física y se localizan en los centros urbanos populosos que captan demandas cuantiosas de alimentos.

Los mercados mayoristas, al contrario de los mercados de productores, son "grandes en tamaño y pequeños en número".

Cumplen con las siguientes funciones:

i. Concentración de la producción. Con el acopio se inicia la reunión de la producción que llega a su máximo grado de concentración en el mercado mayorista.

ii. Formación de precio. En toda situación donde haya una interrelación de la oferta y de la demanda se formará un precio. Se resalta la función "formadora de precio" del mercado mayorista, en razón de que es

la etapa del proceso de comercialización en que es máxima la concentración de la oferta y de la demanda en un espacio o área determinada. La cotización mayorista tiene reflejos en todos los niveles del mercado, tanto hacia atrás (productores-acopiadores) como hacia adelante (exportadores, detallistas, consumidores) en el canal de comercialización.

En el mercado mayorista puede observarse lo que se llama la "transparencia del mercado" y que consiste en la cualidad que se deriva de un amplio conocimiento de las condiciones del mercado para todos los participantes en el mismo. Una transparencia es perfecta cuando hay amplia y detallada información al alcance de todos; este grado de transparencia puede darse en mercados mayoristas organizados.

Al precio mayorista de un producto se le considera el termómetro de la situación en un momento dado, con sus correspondientes repercusiones en los demás niveles del mercado.

iii. Selección. En algunos casos los mayoristas realizan funciones físicas como selección y clasificación, reempacado, transporte y otras de preparación para el consumo, aunque en general éstas son funciones que se llevan a cabo a otros niveles del canal de comercialización.

iv. Almacenamiento. El almacenamiento se realiza especialmente en la etapa mayorista, en los productos con sistemas de mercadeo centralizado, pero toma fuerza esta función a niveles de acopio y de distribución detallista, cuando se descentraliza el sistema.

v. Fraccionamiento y venta. El fraccionamiento o división en lotes más pequeños para la distribución a los detallistas es otra actividad facilitadora de la función "venta".

Si por una parte, el mayorista concentra la producción al máximo grado en la compra, aquella no puede distribuirse en forma concentrada y debe proceder a su separación en lotes menores, de acuerdo con la capacidad de los distintos tipos de detallistas.

El mayorista realiza otras funciones auxiliares como la financiación, información, asunción de riesgos, etc.

c. Mercados de materias primas

En este item se hará breve referencia al mercado de los productos agropecuarios que se utilizan como materias primas para usos agroindustriales.

Las funciones principales que cumplen estos mercados son: acopio, transporte, formación de precios (por lo general con dependencia de las condiciones del mercado mayorista) y no hay fraccionamiento de volumen.

En algunos países y para determinados productos, los mercados de materias primas agrícolas para uso industrial, son mercados sin ubicación física y operan a base de acuerdos o convenios entre las industrias procesadoras y los cultivadores.

Las interrelaciones de oferta y demanda en ese mercado surgen a partir de acuerdos verbales y de contratos firmados por los industriales por una parte, quienes actúan como oligopsonio bajo condiciones de compra (en volúmenes, precio, forma de pago) previamente acordadas entre sí; y por otra parte, los agricultores asociados de los asentamientos de reforma agraria.

En algunos países, cuando se trata de cultivos que se comercializan parte a través del mercado tradicional y parte con el mercado agroindustrial puede ocurrir que el mercado mayorista mantenga el liderazgo en la formación de los precios en ambos mercados.

d. Mercados de exportación

Su comportamiento puede tener similitudes con el mercado de materias primas agroindustriales.

En los casos de productos en que predomina ampliamente la exportación sobre el consumo interno, no tendrá mayor influencia el mercado mayorista sobre el mercado de exportación. Este podrá contar incluso con instalaciones especializadas, dispersas en las sedes de los exportadores.

Cuando hay predominio del consumo interno sobre la exportación en un producto, es muy probable que los precios en el mercado para exportación estén muy vinculados con los precios del mercado mayorista.

e. Mercados detallistas

Los mercados detallistas (o minoristas) se caracterizan por cumplir la etapa de menudeo o de dispersión final; adquieren los productos de los mayoristas y los fraccionan y distribuyen a los consumidores.

Las características predominantes de los detallistas de alimentos en la mayor parte de los países latinoamericanos, se resumen de la siguiente manera:

i. Hay gran diversidad de comerciantes detallistas. Una clasificación de ellos sería: 1. minoristas de las plazas o mercados públicos; 2. minoristas de tiendas, colmados o pulperías; 3. minoristas de expendios especializados (lecherías, fruterías, carnicerías, etc.); 4. minoristas ambulantes; 5. minoristas con autoservicio (supermercados, etc.).

ii. Comúnmente, hay gran facilidad de acceso y salida al mercado de detallistas (como actividad económica) dados los escasos requisitos de orden legal, y fundamentalmente la exigua capacidad financiera y empresarial con que operan, a excepción de los detallistas del numeral 5.

iii. Los pequeños detallistas no cuentan con el surtido completo de alimentos que demanda el promedio de las familias; las mayores deficiencias están en la línea de productos perecederos; ante la carencia de recursos financieros para hacer inversiones en equipos. Las inversiones del pequeño detallista se orientan con preferencia a capital de trabajo y para el manejo de productos con elevada rotación. Las inversiones en capital fijo son muy reducidas.

iv. Otra característica del comercio detallista es su atomización. Los comerciantes de la clasificación 1, 2, 3, y 4 son bastantes y son muy bajos los montos de las ventas por establecimiento. En consecuencia los márgenes de mercadeo por unidad vendida son muy altos: 10-20-30 y hasta 40%. Los márgenes amplios buscan cubrir sus elevados costos unitarios de mercadeo (no tienen acceso a economías de tamaño) y generar altos beneficios netos por unidad vendida. Los altos beneficios netos por unidad son el resultado del bajo volumen de ventas por detallista; este debe obtener de la venta de pocas unidades el ingreso neto total erquivalente a un sueldo de subsistencia. Las alternativas de inversión en otra actividad o de empleo son mínimas; muchos negocios detallistas constituyen una forma de empleo disfrazado.

v. Los expendios con autoservicio y los grandes detallistas (supermercados, hipermercados, almacenes detallistas, etc.) actúan sobre una estrategia opuesta a los pequeños detallistas; es decir, altos volúmenes de venta y pequeños márgenes por unidad vendida y consecuentemente, menores precios o mejores servicios al consumidor (refrigeración, empacado, clasificación, línea completa de productos, precios fijos y a la vista, etc.). Los márgenes son reducidos, tanto por los menores costos de mercadeo dadas las economías de los grandes detallistas en las compras (compras con descuento y en canales directos de mercadeo, incluso con productores); en transporte; almacenaje; empacado, etc.; asimismo, el alto volumen de ventas permite operar con márgenes de beneficio neto muy pequeños pero que generan un ingreso neto total suficiente para remunerar al empresario.

vi. Puede concluirse que los grandes detallistas y los expendios con autoservicio están desplazando rápidamente a los demás expendios

minoristas; no obstante, aunque ocurrirá ese hecho, no parece que sea a una tasa muy alta.

f. Bolsas agropecuarias

Las bolsas agropecuarias son instituciones creadas con el fin de promover ventas masivas de productos agropecuarios a nivel mayorista. Cumplen la función básica de acercar compradores y vendedores para realizar transacciones por descripción.

Existen tres sistemas de compra y venta de productos agropecuarios: 1. por inspección, 2. por muestra, y 3. por descripción; se define este último como el sistema de compra-venta que se lleva a cabo sin la presencia física de la mercancía y en base a una descripción de las calidades y características de la misma.

Comúnmente, una Bolsa Agropecuaria es una sociedad con objetivos de facilitar la comercialización, pero no compra ni vende para sí. Puede constituirse por productores o asociaciones de productores, por intermediarios, industrias procesadoras, entidades gubernamentales, bancos, etc. En algunos países son sociedades de derecho privado, en otros son de economía mixta.

Una bolsa agropecuaria se compone de cuatro elementos esenciales, que son: 1. los vendedores (oferentes); 2. los compradores (demandantes); 3. los corredores de bolsa (comisionistas); 4. la unidad administrativa, es decir, la actuación de la bolsa como entidad.

Las bolsas agropecuarias operan con un grupo de productos que han alcanzado un buen nivel de desarrollo de la comercialización, con mercados amplios en volumen y vinculación geográfica y con vigencia de normas de clasificación de tal manera que permitan la compraventa por descripción, aunque hay situaciones en que se actúa con muestras y aún con la presencia física de las mercancías, especialmente en los remates de frutas y hortalizas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 25: Martes 25 de octubre - 14:00 horas

Tema: Estudio de Mercado y Comercialización II

Conferenciante: Jorge Caro(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Ninguna

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Ninguno

MERCADEO Y COMERCIALIZACION: Caso Gamalotillo

Gamalotillo, ubicado a dos horas del camino de Puriscal por la carretera que conduce hacia Parrita, fue inicialmente un asentamiento de pequeños productores manejado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (IDA, ex ITCO). En 1982, por una decisión de tipo político, este asentamiento se incorporó al programa de acciones inmediatas del componente Planes de Manejo de la Cuenca del Río Parrita[1/].

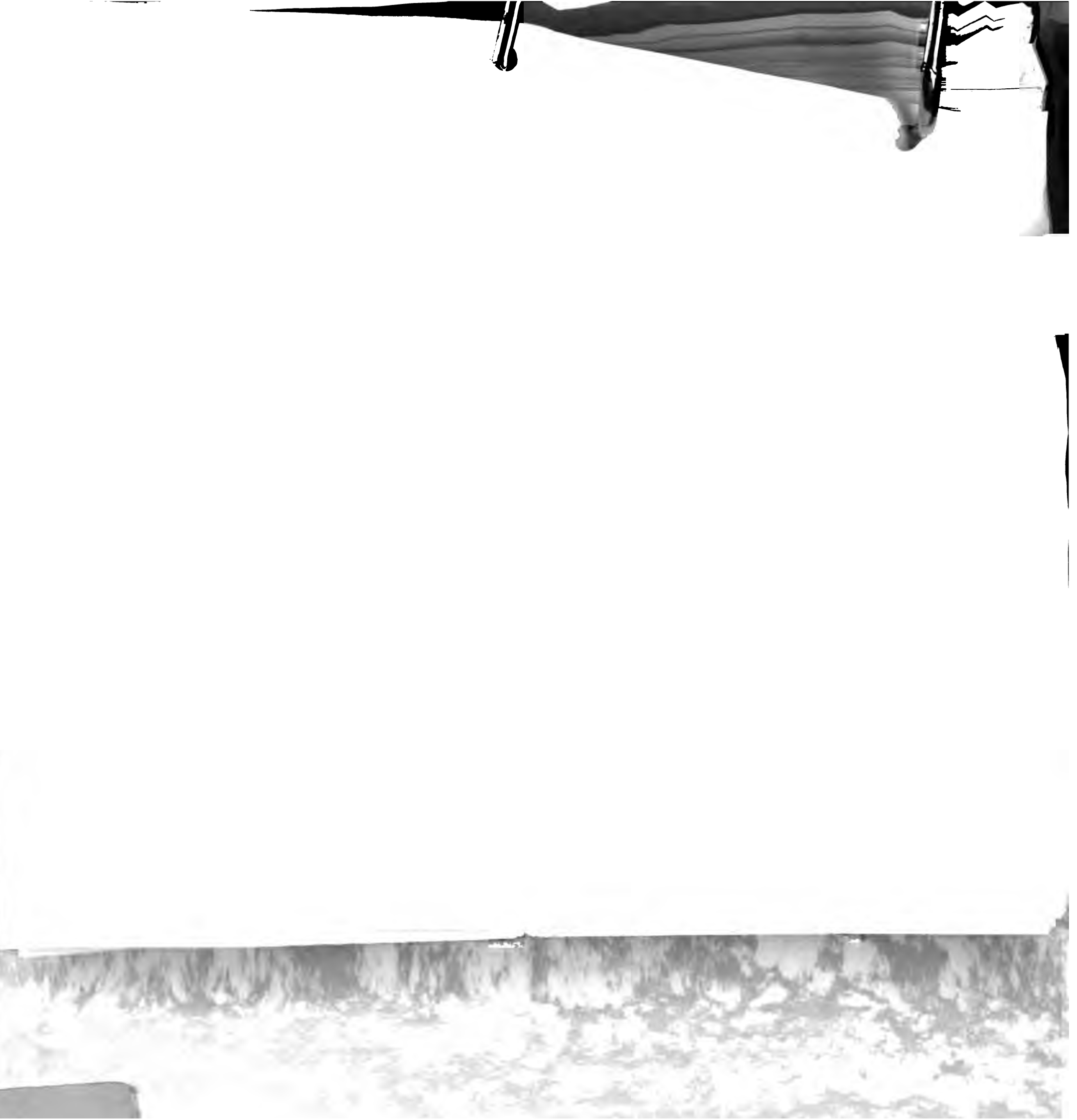
A raíz de la mala situación de los agricultores de la zona, en 1982 se abrió una línea de crédito a fin de que los productores pudiesen obtener recursos financieros para aumentar y diversificar la producción y así mejorar sus niveles de ingreso.

Para 1983, 16 agricultores de Gamalotillo se interesaron en esta línea de crédito, destinando los recursos hacia la producción de mango, ya que la zona presenta condiciones ideales para frutícolas. La variedad utilizada fue Haden[2/], sembrándose 28 hectáreas. Se espera que la primera cosecha será en 1986. Además del mango, en el asentamiento se producen productos de subsistencia: arroz, ganado, maíz, yuca y frijol, el principal cultivo comercial es la papaya.

En estos momentos tanto los agricultores como las agencias comprometidas, se encuentran muy preocupados sobre el destino que se dará a la producción de mango a partir de 1986, por lo que deciden recurrir a expertos en análisis de alternativas de mercado y comercialización.

1/ Componente del Programa 032, Corena. Convenio AID-MAG

2/ El mango Haden es de muy buena calidad y se recomienda para consumo fresco



Afortunadamente se supo que un buen número de estos expertos se encontraban en un curso de análisis de proyectos impartido conjuntamente por IICA y SEPSA.

Dado lo anterior se le solicita su opinión en cuanto a cómo resolver el problema que se ha presentado teniendo en consideración:

a. Posibles consumidores

b. Información disponible

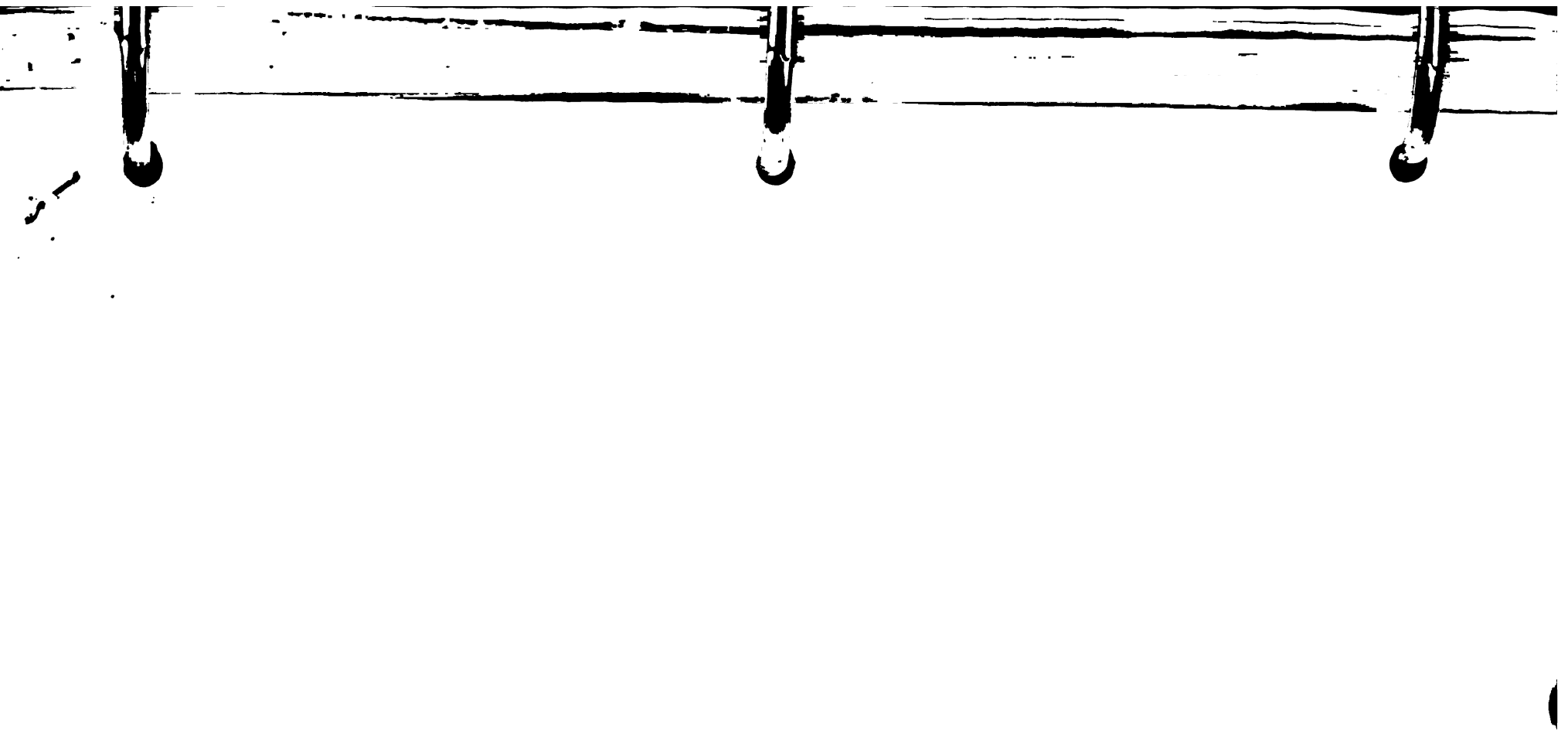
c. Información adicional que se requeriría

d. Alternativas

e. Arreglos de comercialización necesarios en función de las alternativas planteadas

f. Otros elementos que usted juzgue importantes

San José, 27 de octubre de 1983



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 26:	Miércoles 26 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Análisis Económico I
Conferenciante:	Alberto García Dobles(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Gittinger, J.P. Análisis Económico de Proyectos Agrícolas - Capítulo 7
Lectura Opcional:	Aguirre, J.A. Proyecto de Repoblación Porcina en Haití - Justificación Económica y Social
Material de Referencia:	BID - Pilot Study on National Accounting Parameters: Their Estimation and Use in Chile, Costa Rica and Jamaica. BID - Update of the National Accounting Parameters at Efficiency Prices for Costa Rica
Material de Trabajo:	Ninguno

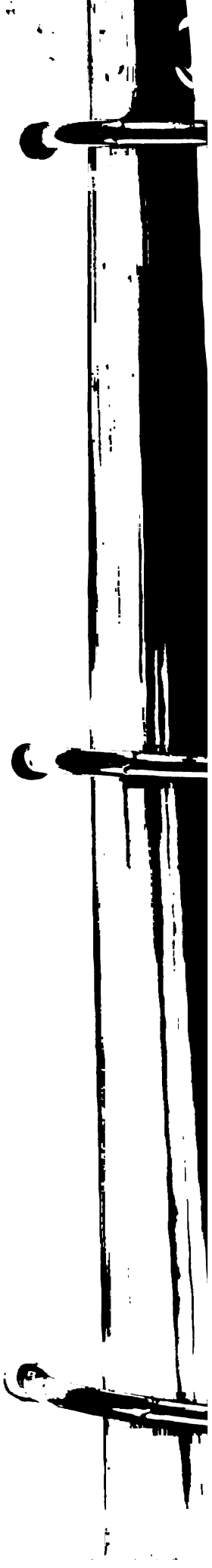
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 27:	Miércoles 26 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Análisis Económico II
Conferenciante:	Alberto García Dobles(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Entregada para la Sesión 26
Lectura Opcional:	Entregada para la Sesión 26
Material de Referencia:	Entregado para la Sesión 26
Material de Trabajo:	Ninguno



C. JUSTIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

La justificación de un proyecto es parte integral de éste y como tal debe coincidir conceptual, metodológica y estadísticamente. Es elemental por lo tanto, definir primero a aquellos elementos metodológicos y conceptuales relevantes.

De acuerdo a lo anterior, el marco teórico se basó en los siguientes trabajos:

- I.M.D. Little y J.A. Mirrless. Project Appraisal and Planning for Developing Countries. Heinemann. Londres 1974.

- Lyn Squire y Herman. G. Van der Tak. Análisis Económico de Proyectos. Publicado para el Banco Mundial por Editorial Tecnos. Madrid 1977.

Sin embargo, el documento que sirvió de base fundamental para el análisis fue:

- Colin Bruce. Social Cost-Benefit Analysis: A Guide for Country and Project Economist to the Derivation and Application of Economic and Social Accounting Prices. World Bank Staff Working Paper No. 239 August 1976.

El análisis que se describe más adelante, se ciñe lo más posible a dicho manual con la idea de someter al proyecto al proceso de evaluación financiera, económica y social más riguroso posible, dentro de la racionalidad del tiempo y de los datos disponibles.

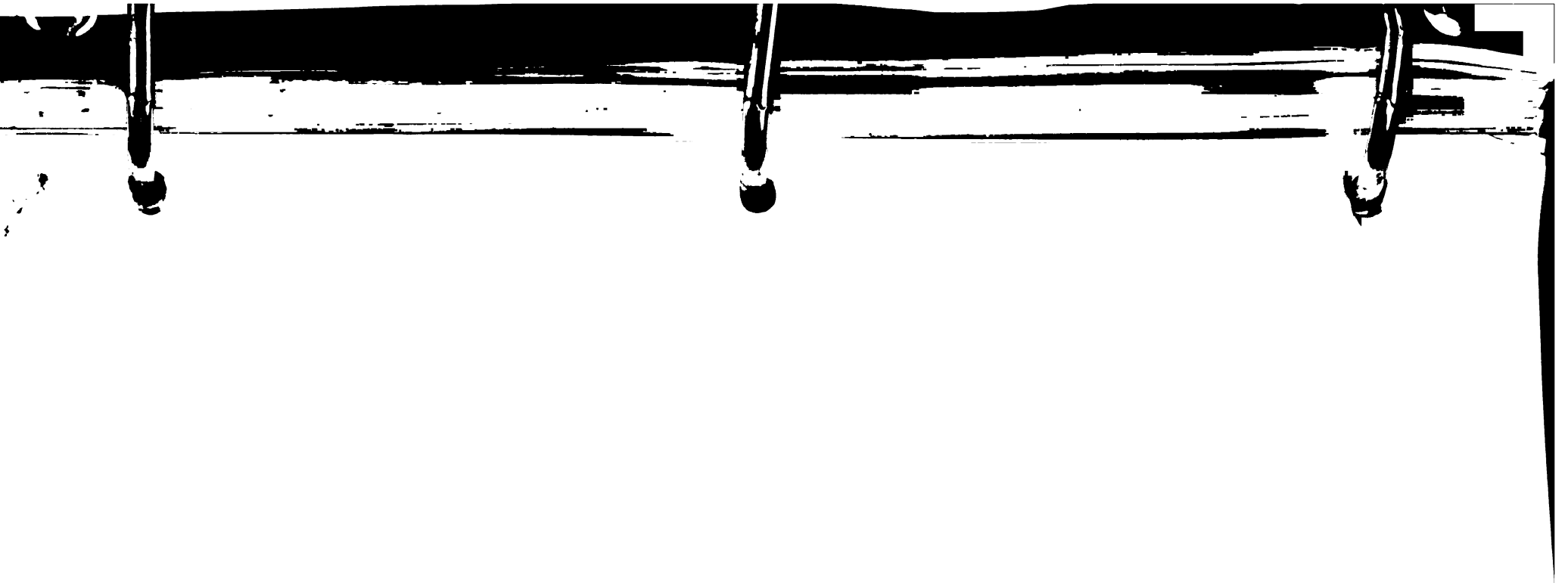
1. Indicadores Básicos Generales

En el proceso de cálculo, con las limitaciones que se describirán en cada caso, se utilizaron los siguientes indicadores:

a. Factores de conversión

Factor standar de conversión: α

Factor económico de conversión para la mano de obra: βl



b. Parámetros objetivos

i. Propensión marginal al consumo (1-S)
ii. Propensión marginal al ahorro (S)
iii. Consumo per-cápita a precios constantes ($\bar{C}$)
iv. Crecimiento en el consumo per-cápita ($A\bar{C}$) = g)
v. Coeficiente de distribución del ingreso (coeficiente de Gini)
vi. Parámetro global de distribución del ingreso (D)
vii. Parámetro de distribución del consumo (δ)
viii. Rango de las tasas comerciales de interés
ix. Productividad marginal del capital en el sector público (OCC)
Nivel de ingreso por debajo del cual no se pagan impuestos o se reciben subsidios.

c. Parámetros subjetivos

i. Elasticidad de utilidad marginal con respecto al consumo per-cápita (N)

ii. Tasa de preferencia pura en el tiempo (P)

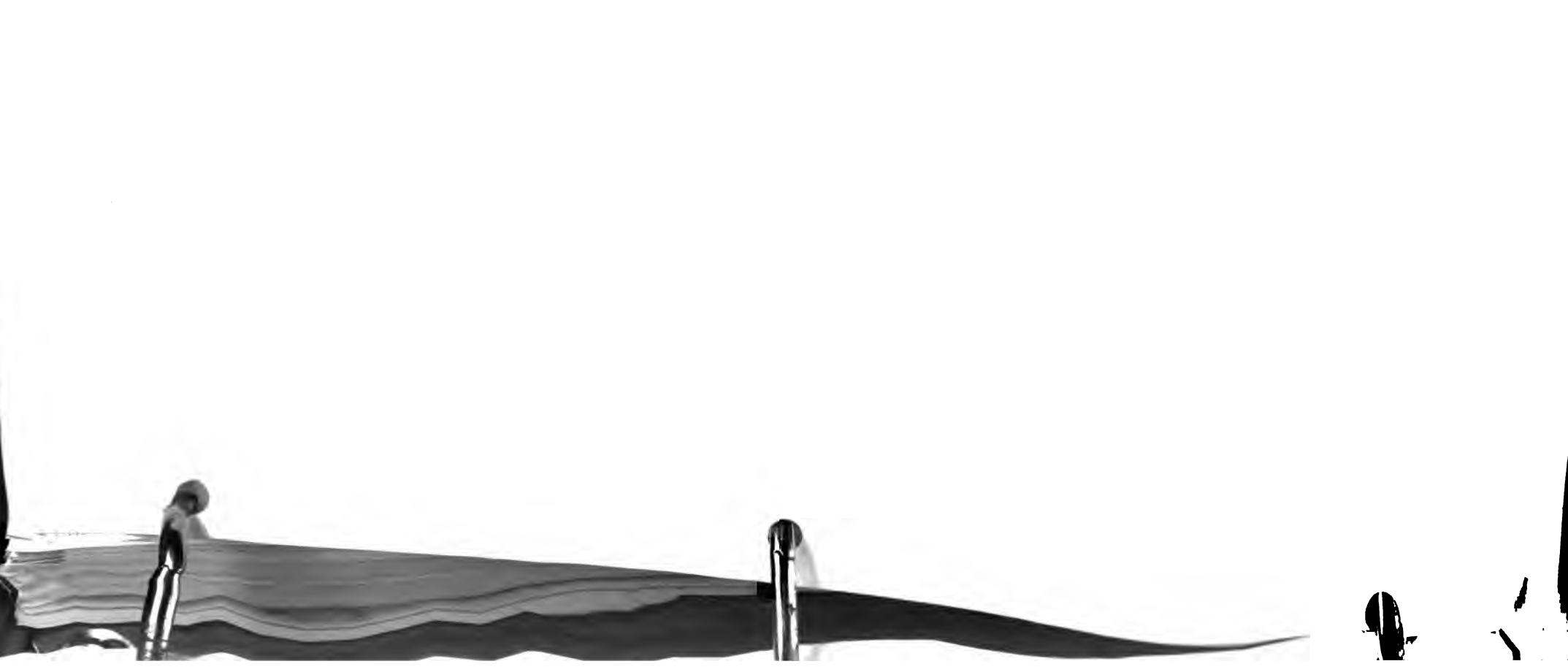
iii. Número de años en que se considera que el ingreso público es óptimo

d. Parámetros claves

Tasa de interés del consumo (TIC)
(Consumption Rate of Interest) (CRI)

i. Valor social del ingreso público (V)
(Social Value of Public Income) (V)
ii. Tasa de interés de descuento social
(Social Accounting Rate of Interest) (SARI)

Es importante resaltar que el material contenido en el manual del Bruce, tiene la ventaja de poseer un juego de cuadros de trabajo (worksheets) que se encontraron extremadamente útiles en el momento de realizar los cálculos a nivel real, ya que permitieron ordenar los procesos de cálculos sin mayor problema.



Las fuentes bibliográficas fundamentales, utilizadas en el cálculo de los parámetros antes descritos, fueron los siguientes:

-Progreso económico y social. Informe del Banco Interamericano de Desarrollo para el período 1979 - 1982.

-Informe anual del Banco Central de Venezuela. En especial el Anuario de Series Estadísticas de 1981 por cubrir el período de interés.

-Encuesta de hogares por muestreo. Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República para los años 1979, 1980 y 1981.

2. Cálculos de los Parámetros del Análisis

A continuación, se describe en forma breve el procedimiento de cálculo de cada uno de los parámetros utilizados en el análisis y obtención de los coeficientes necesarios para éste.

a. Factores de conversión

Esta sección desarrolla los factores de conversión requeridos para cambiar el valor de los elementos de costo y beneficios, medidos en valores domésticos del mercado, a valores equivalentes de frontera.

Un valor multiplicado por su factor de conversión, retiene su denominación en moneda local solo que representa el valor del bien o servicio equivalente a precio de frontera, o lo que es lo mismo su valor equivalente en divisas.

La fórmula original, de donde se desprenden las utilizadas en este análisis, asume que el grado y extensión de la protección en la economía no se altera significativamente en el futuro. Por lo cual, al invertir la fórmula de Balassa para el cálculo del factor de conversión de la divisa y utilizando la siguiente nomenclatura, se tiene que:

$$\alpha = \frac{\Sigma_e X_i + \Sigma_n M_i}{\Sigma_e X_i (1-t_x) + \Sigma_n M_i (1+t_m)}$$

donde:

α = factor standard de conversión

e = elasticidad de las exportaciones

n = elasticidad de las importaciones

X_i = valor total de las exportaciones

M_i = valor total de las importaciones

t_x = impuestos advalorem sobre exportaciones (negativo si son subsidios)

t_m = impuestos advaloren sobre importaciones

Si se asume que los incrementos marginales en divisas, resultantes de la actividad del proyecto son utilizados para incrementar la inversión, no es necesario ajustar las divisas por lo cual se puede asumir que las elasticidades son iguales a 1 y la ecuación se reduce a:

$$\alpha = \frac{M + X}{M(1+t_m) + X(1-t_x)} \qquad (1)$$

Dadas las limitaciones de información, es preferible utilizar el valor total generado por los impuestos en lugar de las tasas de gravamen, por lo cual se tiene que:

$$\alpha = \frac{M+X}{(M+t_m) + (X-t_x)} \qquad (2)$$

donde:

T_m = valor total de los impuestos generados por los gravámenes a importaciones

T_x = valor total de los impuestos generados por los gravámenes a exportaciones

La ecuación anterior puede ser simplificada aún más, si la proporción de los gastos marginales en artículos y servicios en productos

exportados, a precios domésticos, es cero o muy bajo en relación con los artículos y bienes domésticos que no se comercializan internacionalmente, quedando de la siguiente forma:

$$\alpha = \frac{M}{M + T_m} \quad (3)$$

En el caso de Haití la situación de datos y del país en general, nos lleva a preferir la última de las ecuaciones, sin embargo utilizamos la (2) con las reservas del caso.

Resultados de la aplicación de la fórmula.

Los resultados obtenidos se presentan a continuación:

	1978	1979	1980	1981 1/
Monto de Impuestos (US$ millones)				
a Exportaciones	82.6	51.8	121.2	59.0
a Importaciones	135.1	145.3	185.6	276.2
Monto Total (US$ millones)				
de Exportaciones	154.7	138.0	215.7	184.6
de Importaciones	208.9	227.2	292.5	320.3

FUENTE: World Bank Memorandum of the Haiti Economy. World Bank Latin America and Caribbean Regional Office. Repport N° 3444-HA. World Bank. Washington. May 13, 1981, 74 p.

Dadas las características del procedimiento, para llegar a estos resultados, una explicación detallada se presenta en los próximos párrafos:

En base a los datos anteriores los factores standard de conversión para los años en cuestión fueron:

1978	0.87
1979	0.29
1980	0.88
1981	0.69

para un promedio para el período de cuatro años 0.807 o sea 0.81.

140

Factor económico de conversión para la mano de obra

El valor de la mano de obra se determina, como es lógico, por el flujo de las curvas de ofertas y de demanda (con la curva de demanda privada), siendo la curva de la productividad marginal de la mano de obra y la curva de la oferta pública, determinadas por las oportunidades de trabajo alternativo y el costo de entrenamiento y traslado.

En el caso de Haití no fue posible utilizar un mecanismo más sofisticado ya que la información disponible no lo permitió; por lo cual se utilizó un método sugerido por Little y Mirrless donde se estima el producto promedio de la mano de obra en términos de precios de cuenta y si no se tiene información de la diferencia entre la productividad promedio y la productividad marginal se asume que ésta última es aproximadamente la mitad de la primera y una buena aproximación de m. (pp.277-278 de L-M)

Propensión Marginal al Consumo y Propensión Marginal al Ahorro

En el caso de Haití, se presentaron algunas dificultades en el cálculo de estos parámetros. Normalmente hubiéramos utilizado la fórmula sugerida por Bruce.

$$MPC = {}^{AC}/APNB$$

1. Obtención del número total de jornales que se necesitan durante el período del proyecto, éste sería el renglón uno del cuadro 33.

2. Cálculo del valor sensibilizado del jornal, igual a US $1.92. Por carecer de antecedentes se procedió de la siguiente forma:

   a. Se tomó la estimación del PIB a 1980 en US $ cuyo valor fue de US $1.219.600.000.

   b. Se estimó qué cantidad del mismo generaba el sector agropecuario, llegándose a una cifra de US $495.563.200 o sea el 40.7%.

   c. Se tomó el dato de la cantidad de mano de obra rural real estimada que existía en 1980 y que fue de 824.000.

   d. Se calculó el total de días trabajados en el sector rural al año por obrero en 313 o sea 6 días por semana, o sea, 365-52= 313.

   e. Se dividió el PIB Agropecuario entre la cantidad de mano de obra rural real,o sea 495.563.200 ÷ 824.000 = 601.41, o sea el PIB Agropecuario por Mano de Obra Rural Real.

   f. Se dividió el PIB Agropecuario por Mano de Obra Rural Real de US $601.41 anual entre el número de días trabajados 313, lo que da una productividad promedio diaria de la mano de obra rural real en términos del PIB de US $1.92, o sea que la Productividad marginal se estimó en US $0.96 o sea el 0.48 del salario mínimo legal. El factor que se utilizó resultó del ajuste del 0.48 a precios de frontera.

$$Bl = m \times \alpha$$
$$= 0.48 \times 0.81 = 0.3888$$

Sin embargo, nos vimos obligados a modificarla, ya que los resultados utilizando el Informe del BID Progreso Económico y Social 1980-81 fueron los siguientes:

AÑO	CONSUMO TOTAL	ACT	PRODUCTO NACIONAL BRUTO	APNB	MPC = ACT/APNB
1978	1189.2		1258.2		
		82.4		45.1	1.82
1979	1271.6		1303.3		
		30.0		70.3	0.42
1980	1301.6		1373.6		
		48.9		7.6	6.43
1981	1320.5		1381.2		

si calculamos por otra parte el % que el consumo y el ahorro representaban del PNB, los resultados fueron los siguientes:

	CT/PNB (%)	AN/PN (%)
1978	0.94	0.015
1979	0.97	0.018
1980	0.94	0.008
1981	0.95	0.002

En virtud de lo anterior y de acuerdo con Siegel 1/, postulamos con base a un modelo simple

$$Y = C + I$$

donde $I = S$ por definición

entonces $Y = C + S$

de donde tenemos que:

1/ Barry N. Siegel. Aggregate Economics and Public Policy Irwin. Illinois. 1970. Capítulo 5 a 7.

AÑO	M O D E L O	AY	AC	AC/AY
1978	Y = 1226.7 + 23.6 = 1250.3		37.0	1.51
		24.5		
1979	Y = 1263.7 + 11.1 = 1274.8			
		22.2	46.5	0.47
1980	Y = 1285.7 + 35.6 = 1321.3			
				$\bar{X}$ = 0.99

Creemos que en realidad estamos frente a una situación donde la MPC es casi igual a la unidad con lo cual tenemos que en la práctica podemos utilizar los siguientes estimados sin temor a equivocarnos.

$$(1 - S) = 0.99$$
$$(S) = 0.01$$

ya que refleja bastante la condición general.

Consumo Per Cápita y Crecimiento en el Consumo Per Cápita

De acuerdo con la información disponible en el Informe 1980-81 de Progreso Económico y Social, el consumo Per Cápita y el Crecimiento en el Consumo Per Cápita:

AÑOS	POBLACION (millones)	CONSUMO TOTAL (millones US$ 1980)		
1978	4.842	1.189.2	245.6	
				0.053
1979	4.924	1.271.6	258.2	
				0.006
1980	5.008	1.301.6	259.9	
				-0.003
1981	5.099	1.320.5	258.9	
				$\bar{X}$ = 0.028

Nivel de Consumo Crítico

El nivel de consumo de una familia de acuerdo con la Secretaría de Estado del Plan. Diagnóstico de la situación alimentaria y nutricional de la Población Haitiana en 1980. pp. 197, Cuadro 73-IV, está en 225 gourdes anuales para la familia rural, o sea US $50.00 o sea un ingreso per cápita para una familia promedio de 5 miembros de US $10.00 per cápita el cual al ser multiplicado por un MPC de 0.99 daría un nivel de consumo crítico estimado de US $9.90.

Coeficiente de distribución del ingreso (coeficiente de Gini); parámetros globales de distribución (D) y el parámetro de distribución del consumo (δ)

El parámetro global de distribución es la relación o rata que existe entre el valor social de una unidad adicional del consumo, distribuida de acuerdo con el patrón actual de distribución del ingreso y el valor social de una unidad adicional de consumo privado o de una persona, en el nivel promedio de ingreso. Es importante resaltar que D es un parámetro nacional y no un parámetro específico del proyecto. Y no depende del impacto de distribución de ingreso del proyecto en cuestión, cuando la elasticidad de la utilidad marginal del ingreso (n) no es cero pero mayor o menor que la unidad, el parámetro en cuestión se calcula con la siguiente fórmula:

$$D = \frac{\delta n (\delta - 1)^{1-n}}{(n + \delta - 1)}$$

donde:

n = elasticidad de la utilidad marginal respecto al consumo per cápita

δ = parámetro de distribución del consumo

Si n es igual a cero o uno, entonces D será igual a 1 por definición; si (δ) es igual a 1, existirá en la sociedad una distribución del consumo perfectamente igualitaria. En la medida que (δ) se acerca a 0, la distribución del consumo se transforma en cada vez más desigual.

Una forma de calcular, es estimando el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso y calcular (δ) en términos del coeficiente de Gini y despejar la ecuación que sigue:

$$\delta = \frac{1 + GINI}{2\ GINI}$$

y sustituyendo el valor de (δ), obtenido de esta forma en la ecuación original.

Resultado de la Aplicación de la Fórmula

Los resultados obtenidos en relación con los parámetros descritos fueron los siguientes:

-Coeficiente de GINI = 0.5271 (en base a los datos del Cuadro 73-IV)

-Parámetro de distribución del consumo (δ) es igual a 1.4485

-Parámetro global de distribución del ingreso (D) para n = 1.5 es de 0.7458.

Rango de las Tasas Comerciales de Interés en los Bancos Locales para préstamos al Sector

Las tasas comerciales de préstamos al sector fluctúan entre _____ y _____

Productividad Marginal del Capital

Debemos manifestar que este parámetro fue el más difícil de calcular por las dificultades de información que se encontraron, no obstante, se estimó con base en un modelo simple del tipo Cobb-Douglas donde:

Y = producto nacional bruto
X = inversión bruta interna

obteniéndose la productividad marginal promedio

$$PMC = b \times \frac{\bar{Y}}{\bar{X}}$$

Donde:

$\bar{Y}$ = 1303.6 millones de dólares de 1980

$\bar{X}$ = 191.6 millones de dólares de 1980

y la ecuación resultante

	PARAMETRO	ERROR	T	PROB > |T|
Intercepto =	5.1528	0.256911	20.0568	0.0001
b_1 =	0.0383	0.005148	7.4423	0.0007

Además F. RATIO = 55.39, PROB. F. 0.0007 y
R cuadrada = 0.9172

en virtud de lo anterior se tiene que:

$$PMC = \frac{1303.6}{191.9} \times 0.03831 = 0.260244$$

o sea 26.02%. Esta es verificable si se promedia la tasa interna de retorno de proyectos recientes en el sector de las diferentes agencias y se observa que está entre el 20 y 30% por lo cual nos hemos atrevido a utilizarla.

Nivel Crítico de Ingreso

Esta variable se cuantifica en función de los datos de la Secretaría de Estado del Plan que se presenta a continuación:

REVENUS MOYENS ANNUELS PAR CATEGORIES DE FAMILLES* RURALES ET URBAINES

Année 1973

Zones / CATEGORIES	RURALES			URBAINES			TOTAL familles	
	Revenu Moyen Annuel (Gdes/famille)	Familles		Revenu Moyen Annuel (Gdes/famille)	Familles			
		Nbre	%		Nbre	%	Nbre	%
Pauvres	225	615.663	65.4	400	165.328	17.6	780.961	83.0
Moyens	1.500	103.154	10.9	6.000	23.080	2.4	126.234	13.4
Aisés	5.000	31.087	3.3	30.000**	3.768	0.4	34.855	3.6
	598	749.874	79.6	1.653	192.176	20.4	942.050	100.0

Pauvres: 83.0% | Autres: 17.0%

que da un nivèl per cápita a precio de frontera de US $9.90 anuales lo cual podría parecer muy bajo pero no debemos olvidar las condiciones de Haití.

Parámetros subjetivos

1. Elasticidad de la utilidad marginal (n)

La elasticidad de la utilidad marginal con respecto al consumo per cápita es denominada (n); que es posible definir como la elasticidad sobre los valores de n o sus rangos más razonables.

Si n = 0 el valor social de consumo es igual para todas las clases sociales; por lo cual, esa sociedad en cuestión considera que un peso en las manos de un hombre pobre es socialmente tan valioso como un peso en las manos de un hombre rico.

Si n = 1, un 1% de incremento en el consumo por un hombre rico y un hombre pobre, implica el mismo incremento absoluto en sus respectivas utilidades.

La gran mayoría de la gente diría probablemente que $n > 0$, lo que implica que la utilidad marginal es mayor para el pobre que para el rico.

Si n = 1, el peso que se otorga a una unidad adicional de consumo disminuye proporcionalmente con los incrementos en el nivel existente de consumo.

Si n = 2, el peso que se otorga disminuye al cuadrado del ingreso proporcional, en elnivel de consumo existente.

Si se otorga un valor o peso de n = 1, esto da un fuerte en favor de los pobres; para una n = 2 es muy pronunciado y para una n = 5 es muy débil, ya que el peso otorgado disminuye en proporción de la raíz cuadrada del incremento proporcional en el nivel existente de consumo, con valores de sigma (σ) que tengan valores de entre 1 y 2; D (el parámetro global de distribución) probablemente tenga valores entre 0.5 y 0.2.

Para nuestros propósitos las (n) fueron iguales, por el razonamiento anterior, a: 0.5, 1.0 y 1.5, lo cual brinda el rango esperable y aceptable.

ii. Tasa de preferencia pura en el tiempo

La tasa de preferencia pura en el tiempo (p), refleja la valoración social de la cantidad adicional que a una persona tendría que pagársele, para que ésta posponga el consumo por un período de un año y refleja directamente la disminución de valor del consumo en el tiempo.

A pesar de que (p) es independiente del crecimiento en el consumo per cápita, tiene alguna relación con (n). Por lo que a una alta tasa de interés del consumo (TIC), implica una alta (n) o una alta (p) o ambas 1).

Dado que una alta TIC, implica que la sociedad desea descontar los futuros beneficios fuertemente y desearía tener una distribución del ingreso más igualitaria, es difícil que (p) sea pequeña.

Por otra parte, el valor de (p) es posible que sea bajo si la tasa de crecimiento del consumo es deficiente, pero es muy difícil que sea cero. En condiciones de cero crecimiento en el consumo, p = 0, implica que TIC es cero o sea que el consumo actual es tan valioso como el que recibe dentro de 10 años.

Aunque puede ser verdad que la utilidad marginal del ingreso recibido en el futuro, disminuya con un aumento en la tasa de incremento en el consumo per cápita o en la elasticidad de la utilidad marginal, sería muy raro que (p) caiga a cero.

En base al razonamiento anterior, se establecieron los valores siguientes para (p):

Sensibilidad I	2.0
Valor probable	3.0
Sensibilidad II	4.0

iii. Número de años para que el ingreso público sea óptimo

En nuestro caso se estimó que dentro del esquema actual no sería antes de 20 y probablemente 30, la cual es la cifra utilizada por Bruce en sus análisis.

Parámetros sintéticos

Se consideraron parámetros sintéticos, aquéllos en los que se combinan los parámetros subjetivos u objetivos antes mecionados y se describen a continuación metodológicamente, para el caso de Venezuela.

i. Tasa de interés del consumo

La tasa de interés del consumo, es aquélla que mide qué tanto menos valiosa es una unidad de consumo recibida dentro de un año, en relación con la que se recibe inmediatamente. Se calcula de acuerdo a la fórmula

$$TIC = i = n \times g + p$$

donde

n = elasticidad de la utilidad marginal del consumo, con respecto a cambios en el consumo per cápita

g = tasa de crecimiento en el consumo per cápita promedio

p = tasa de preferencia pura en el tiempo

ii. Resultados de la aplicación de la fórmula

Los resultados que se presentan a continuación se facilitaron por la aplicación de las planillas sugeridas por Bruce y se presentan en ese mismo orden:

TASA DE INTERES DEL CONSUMO (CRI = i) o (TIC)

	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBAB.	SENSIBILIDAD II
1) Elasticidad de la Utilidad marginal (n)	.500	1.000	1.500
2) Crecimiento en el consumo per cápita (g)	.028	.028	.028
3) n x g	.014	.028	.042
4) Tasa pura de preferencia de tiempo (TPPT) I	.02	.02	.02
5) Valor probable TPPT	.03	.03	.03
6) Tasa pura de preferencia de tiempo (TPPT) II	.04	.04	.04
7) CRI o TIC - Sensibilidad I	.034	.048	.062
8) - Valor Probable	.044	.058	.072
9) CRI o TIC - Sensibilidad II	.054	.068	.082

iii. Tasa de Interés de Descuento Económico Contable (TIDEC)
(Economic Accounting Rate of Interest) (EARI, q)

Si no se toma en cuenta explícitamente el diferencial de los beneficios sociales del ingreso en las manos de los diferentes estratos ie n = o y si no se otorga ningún "premium" al ingreso público vis-a-vis el consumo privado, i e.v = 1 y no se otorga al ahorro ningún "premium" en general, entonces la tasa de interés utilizada para descontar futuros costos y beneficios es (q), la productividad del capital medida a precio de frontera, que se llamará tasa de interés de descuento económico contable (TIDEC) y que es por tanto la tasa de descuento de eficiencia económica; si no se considera la distribución del ingreso y las deficiencias en el ingreso público.

Una forma práctica de calcular cuando no hay alternativas, es analizando las tasas internas de retorno de los proyectos públicos en el sector bajo análisis, obteniendo un promedio de las más parecidas

al proyecto bajo análisis y ajustándolo por el factor standard de conversión. Al final la fórmula que resulta es:

$$TIDEC = q \times \alpha$$

Resultado de la aplicación de la fórmula

En nuestro caso, el costo oportunidad del capital fue de 0.260244 el cual multiplicado por 0.81 nos da un TIDEC de 0.210798.

Valor social del Ingreso Público (v)

El valor social del ingreso público, es el precio de cuenta del ingreso público expresado en términos del valor del bienestar de un incremento marginal en el consumo de alguien, al nivel promedio del consumo.

Los factores críticos en el proceso de determinar el valor de (v) son: a) la productividad marginal del capital (q) (en valor neto del costo de mantener el capital intacto -i.e - menos la depreciación) a precios de cuenta; b) la propensión marginal al consumo: (1-S) y el ahorro: (S); c) la tasa a la cual se reinvierte parte del ahorro continúa produciendo un flujo añadido de beneficios de consumo en el futuro: (1-S) q; d) la tasa a la cual los beneficios del consumo son descontadas para obtener su valor presente; (TIC = i).

Simbólicamente, la ecuación de cálculo básica es:

$$V_0 = \overbrace{\sum_{t=0}^{\alpha} (1-S_t) q \cdot \frac{i}{\beta c_t}}^{\text{"a"}} \cdot \overbrace{\prod_{t=1} (1+S_t q_t)}^{\text{"b"}} \Big/ \prod_{t=0}^{t} (t+i_t)$$

v = valor social del ingreso público

1 - s = Propensión marginal al consumo del ingreso que se genera en el sector público.

s = Propensión marginal al ahorro del ingreso que se genera en el sector público

q = Productividad marginal del capital neto, menos depreciación medida a precios de frontera

i = Tasa de interés para el consumo (TIC)

Π = Indica multiplicación

Sin embargo, esta ecuación es muy compleja y como no existen evidencias de cómo s, q, e, i se confrontan a través del tiempo, se asume que s, q e i son constantes y T = α (infinita) ésta se simplifica a

$$V = \frac{(i - s)\, q}{(i - sq)} \cdot \frac{1}{Bc}$$

Claramente esta ecuación podría sobreestimar V porque s, q e i es de esperar que varíen a lo largo de los años, por lo cual la ecuación anterior podría simplificarse aún más, si se asume que s = 0, por lo que queda con:

$$V = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{q}{(1+i)\beta_c} = \frac{q}{i\beta_c}$$

La ecuación anterior es simplemente, el valor presente de la productividad marginal del capital.

Como las ecuaciones anteriorestienen sus limitaciones, existe otra alternativa que es mantener los presupuestos, pero estimar el número de años que toma para que el nivel de ahorro sea óptimo, lo que daría una ecuación donde:

$$V = \frac{(1-S)q}{(1-Sq)\beta_c} \cdot 1 - \frac{(1+Sq)}{1+i}$$

De hecho esta ecuación debería ser superior a las anteriores, pero depende al final de la decisión del evaluador.

vi. Resultado de la aplicación de las fórmulas

A continuación se presenta el resultado obtenido al aplicar las opciones de cálculo menos complicadas.

VALOR SOCIAL DEL INGRESO PUBLICO

PROCESO SIMPLE	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBABLE	SENSIBILIDAD II
Precios de frontera (q)	0.2107	0.2107	0.2107
Factor standard de conversión (SCF por B_c)	0.81	0.81	0.81
Tasa de interés del consumo (i)	0.048	0.058	0.068
(SCF o B_c) x (i)	0.0388	0.0469	0.0550
Valor social del ingreso público (v)			
q/ (SCF o B_c) x (i)	5.4123	4.5021	3.8309

PROCESO MAS COMPLEJO	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBABLE	SENSIBILIDAD II
1) Propensión marginal al consumo (1-s)	.99	.99	.99
2) Productividad marginal del capital (q)	.2107	.2107	.2107
3) (1-s) q	.2085	.2085	.2085
4) Tasa de interés del consumo (i)	.048	.058	.068
5) Propensión marginal al ahorro (s)	.01	.01	.01
6) Productividad marginal del capital (q)	.2107	.2107	.2107
7) s x q	.0021	.0021	.0021
8) i -sq	.0459	.0559	.0659
9) Factor standard de conversión α por b_c	.81	.81	.81
10) (i-sq) x α	.03709	.04527	.05337
11) Valor social del ingreso público	5.6214	4.6056	3.9066

[(1-s)q/(i-sq)α]

FORMULA PREFERIBLE	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBABLE	SENSIBILIDAD II
1) $a = \frac{(a-s)\,q}{(i-sq)B_c}$	5.6214	4.6056	3.9066
2) s x q	0.0021	0.0021	0.0021
3) 1	1.000	1.000	1.000
4) 1/ s x q	1.0021	1.0021	1.0021
5) i	.048	.058	.068
6) 1	1.000	1.000	1.000
7) 1 + i	1.048	1.058	1.068
8) (1+sq) / (1 +i) = b	0.9562	0.9471	0.9382
9) b^{t+1}	0.2494	0.1854	0.1384
10) $1-b^{t+1}$	0.7506	0.8146	0.8616
11) $a\,(1-b^{t+1}) = V$	4.2194	3.7517	3.3659

vii. Tasa de Interés Social (TIS) (Social Accounting Rate of Interest) (SARI) (γ)

La tasa de interés social, mide la disminución en el valor adicional de una unidad de ingreso del gobierno en el tiempo. Formalmente se estima con la fórmula:

$$\gamma = \overset{a}{i} + \overset{b}{\Delta V}$$

Una formulación alternativa del (TIS) es en la que se sustituye:

$\frac{V}{V}$ por ΔV o sea,

$$\gamma = i + \frac{V}{V}$$

en la cual

γ = TIS o tasa de interés social

i = Tasa de interés para el consumo

ΔV = Tasa de disminución en el tiempo de la tasa entre la utilidad marginal del ingreso en manos de alguien que se encuentra en el nivel de consumo promedio.

$\frac{V}{V}$ = Tasa de disminución en el valor de V en el tiempo

Si se utiliza la ecuación preferida (III) para el cálculo de V

$$V = \frac{(1-S)\mu}{(i-S\mu)\beta_c} \cdot \left[1-\frac{(1+S\mu)^{t+1}}{(1+i)}\right]$$

donde

$$a = \frac{(1 - S)\ q}{i - sq}$$

$$b = \frac{(1 + sq)}{(1 + i\ )}$$

$$r = \frac{i - b^{t+1} \ln b}{1 - b^{t+1}}$$

donde $\ln$ = al logaritmo natural ($\log_e$)

Una tercera alternativa es la siguiente:

$$TIS = sq + (1 - S)\ \frac{q}{V}$$

donde q ya estaría a precios de frontera. Lo que se hace en este caso es simplemente separar la productividad marginal en sus componentes de consumo privado y ahorro y revaluar su componente de consumo, en términos de ingreso público, dividiendo por V el valor social del ingreso público.

El proceso descrito en el párrafo anterior, se puede verificar si se resta (i) o sea la tasa de interés del consumo del valor de la tasa de interés social y obtener así un valor estimado V y ver si es lógico o no.

Finalmente y a pesar de que el propósito de la tasa de interés social (TIS) es distribuir fondos entre opciones alternativas, con criterio de deseabilidad social, ésta puede utilizarse como arma y variarlo de acuerdo a las circunstancias, ya que si se establece demasiado alto pocos proyectos tendrán un VPN positivo o viceversa.

viii. Resultados de la aplicación de la fórmula

A continuación se presentan los resultaods de los cálculos realizados:

TASA DE INTERESES DE CONTABILIDAD O "SOCIAL ACCOUNTING RATE OF INTEREST (SARI) ALTERNATIVA I

	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBABLE	SENSIBIDAD II
Propensión marginal al ahorro (s)	0.01	0.01	0.01
Productividad marginal del capital (q)	0.2107	0.2107	0.2107
S x q	0.0021	0.0021	0.0021
Propensión marginal al consumo (1-s)	0.99	0.99	0.99
Propensión marginal del capital (q)	0.2107	0.2107	0.2107
(1 - s) q	0.2085	0.2085	0.2085
Valor social del ingreso público (v)	4.2194	3.7517	3.3659
Factor standard de conversión (α por β)	0.81	0.81	0.81
$V \times \alpha$	3.4177	3.0388	2.7263
$\frac{(1 - s)\ q}{V\alpha}$	0.0610	0.0686	0.0764
SARI $(sq + \frac{(1-s)\ q}{v\alpha})$	0.0631	0.0707	0.0785

ALTERNATIVA II	SENSIBILIDAD I	VALOR PROBABLE	SENSIBILIDAD II
1) $-b^t + 1$	-0.2494	-0.1854	-0.1384
2) ℓnb	-0.0447	-0.0543	-0.0637
3) $-b^t + 1_x \ell nb$	.0111	.01006	.0088
4) $1-b^t + 1$	0.7506	0.8146	0.8616
5) $\frac{V}{V}$	0.0147	0.0123	0.0102
6) i	0.048	0.058	0.068
7) $i + \frac{v}{v} + TIS$	0.0627	0.0703	0.0782

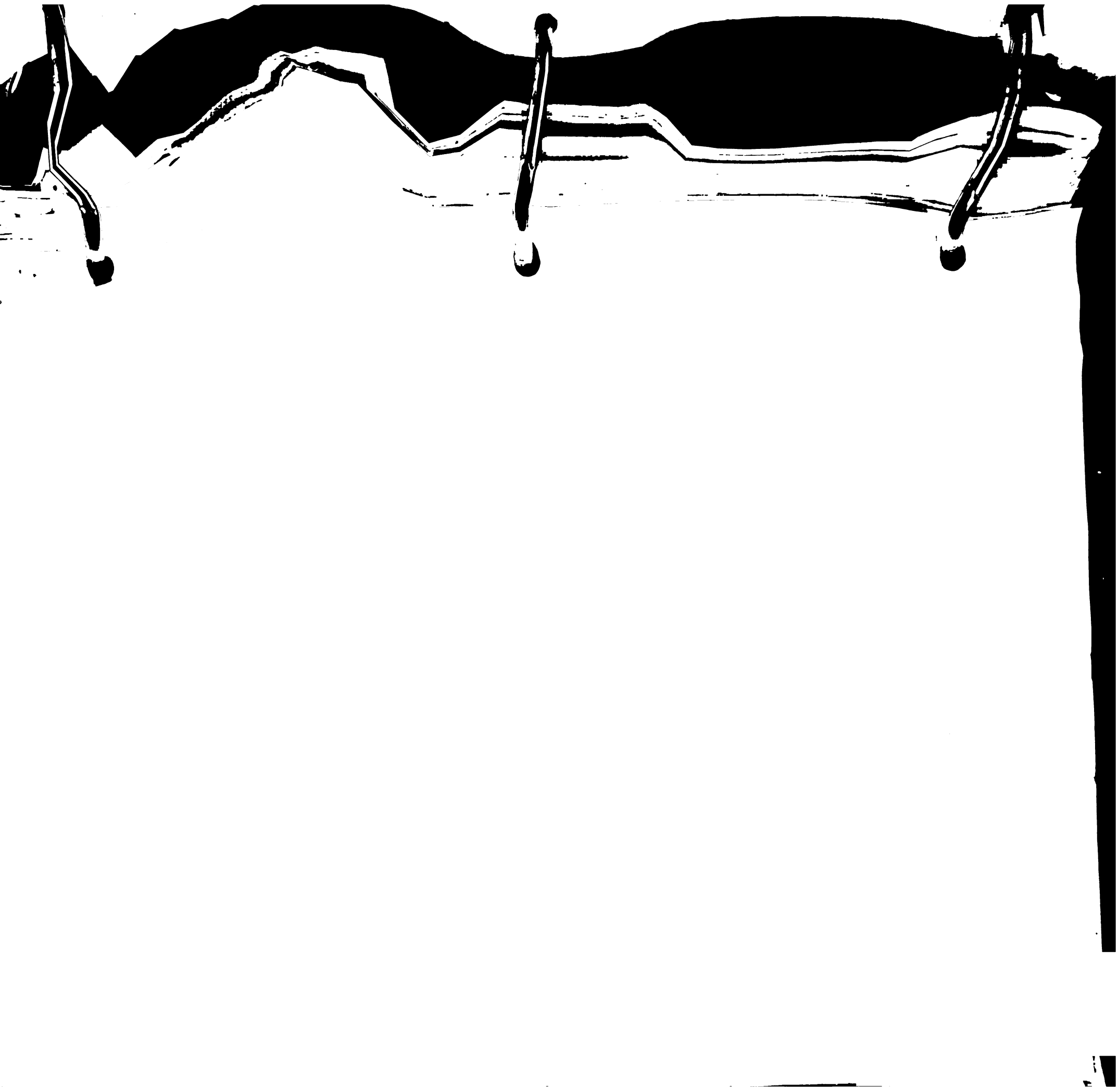
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 28:	Jueves 27 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Análisis Económico - Taller
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Gittinger, J.P. Análisis Económico de Proyectos Agrícolas - Capítulo 7(entregado para la Sesión 26) Ward, W.A. El Cálculo de los Precios Paritarios de Importación y Exportación.
Lectura Opcional:	Squire, L. y Van der Tak, H.G. Análisis Económico de Proyectos
Material de Trabajo:	Gittinger, J.P. y Ward, W.A. Ejercicio de Precios de Paridad de las Importaciones (a ser entregado durante la Sesión)



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 29:	Jueves 27 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Análisis Económico - Taller
Conferenciante:	Alfredo Alonso(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Entregada para la Sesión 28
Lectura Opcional:	Entregada para la Sesión 28
Material de Trabajo:	Gittinger, J.P. Ejercicio de Conversión de Precios Financieros a Valores Económicos (a ser entregado durante la Sesión)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 30: Viernes 28 de octubre - 9:00 horas

Tema: Análisis Económico - Estudio de Caso

Conferenciantes: Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel (CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Espadas, O. y Canon Olivares, P. Proyecto Caqueta - Análisis Económico

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Incluído en la Lectura Obligatoria

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 31: Viernes 28 de octubre - 14:00 horas

Tema: Análisis Económico - Estudio de Caso

Conferenciantes: Alfredo Alonso - Rodolfo Teruel(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Entregada para la Sesión 30

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Incluído en la Lectura Obligatoria

EVALUACION DEL CURSO POR LOS PARTICIPANTES

El CEPI del IICA agradecería sus comentarios confidenciales sobre las diferentes sesiones en este Curso, lo que nos ayudará a mejorar en el futuro. Por favor indicar con un círculo para cada sesión mencionada a continuación: (a) la importancia y utilidad con respecto a los objetivos del Curso (R relevante, I irrelevante) y (b) calidad de presentación por parte del conferenciante (A aceptable, B bueno, E excelente)

Sesión/Día/Tema/Conferenciante	Importancia y utilidad con respecto al Seminario	Calidad de la presentación	Comentarios
22. Lunes 24 - Proyectos Agroindustriales I (N. Espinoza)	R I	A B E	
23. Lunes 24 - Proyectos Agroindustriales II (N. Espinoza)	R I	A B E	
24. Martes 25 - Estudio de Mercado y Comercialización I (J. Caro)	R I	A B E	
25. Martes 25 - Estudio de Mercado y Comercialización II (J. Caro)	R I	A B E	
26. Miércoles 26 - Análisis Económico I (A. García)	R I	A B E	
27. Miércoles 26 - Análisis Económico II (A. García)	R I	A B E	
28. Jueves 27 - Análisis Económico - Taller (A. Alonso)	R I	A B E	
29. Jueves 27 - Análisis Económico - Taller (A. Alonso)	R I	A B E	
30. Viernes 28 - Análisis Económico Estudio de Caso (A. Alonso / R. Teruel)	R I	A B E	
31. Viernes 28 - Análisis Económico Estudio de Caso (A. Alonso / R. Teruel)	R I	A B E	

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

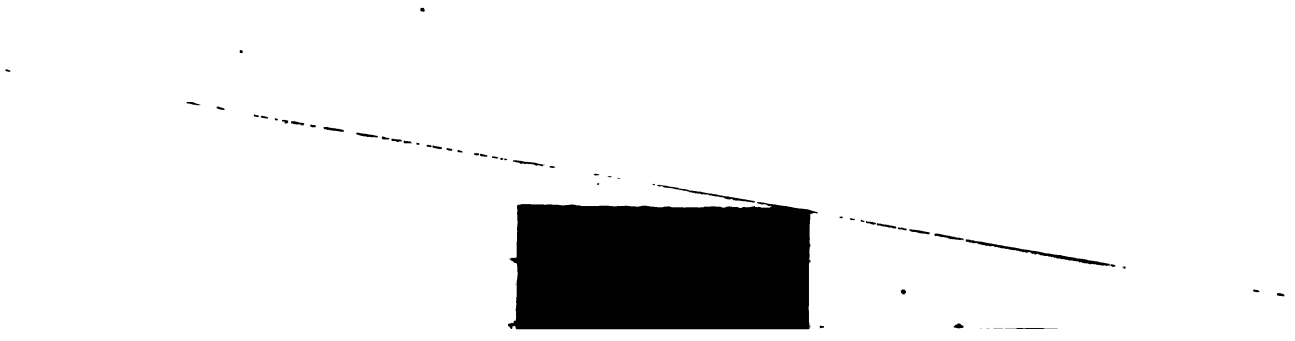
I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

Programa para la semana del 31 de octubre al 4 de noviembre

Lunes 31 de octubre:	SESION 32
9:00 horas	Tema: Organización y Administración de la Formulación de Proyectos Conferenciante: Nelson Espinoza
14:00 horas	SESION 33
	Tema: Un Enfoque Sobre la Conducción del Proceso de Desarrollo Agrícola y Rural Conferenciante: Fernando del Risco
Martes 1 de noviembre:	SESION 34
9:00 horas	Tema: El Manejo de Programas y Proyectos Conferenciante: Ricardo Cáceres
14:00 horas	SESION 35
	Tema: Actualización de Objetivos y Metas I Conferenciante: Fernando del Risco
Miércoles 2 de noviembre:	SESION 36
9:00 horas	Tema: Actualización de Objetivos y Metas II Conferenciante: Fernando del Risco



14:00 horas

SESION 37

Tema: Programación de Actividades y Asignación de Responsabilidades I

Conferenciante: Ricardo Cáceres

Jueves 3 de noviembre:

9:00 horas

SESION 38

Tema: Programación de Actividades y Asignación de Responsabilidades II

Conferenciante: Ricardo Cáceres

14:00 horas

SESION 39

Tema: Seguimiento y Evaluación de Realizaciones e Impacto de Programas y Proyectos I

Conferenciante: Gonzalo Estefanell

Viernes 4 de noviembre:

9:00 horas

SESION 40

Tema: Seguimiento y Evaluación de Realizaciones e Impacto de Programas y Proyectos II

Conferenciante: Gonzalo Estefanell

14:00 horas

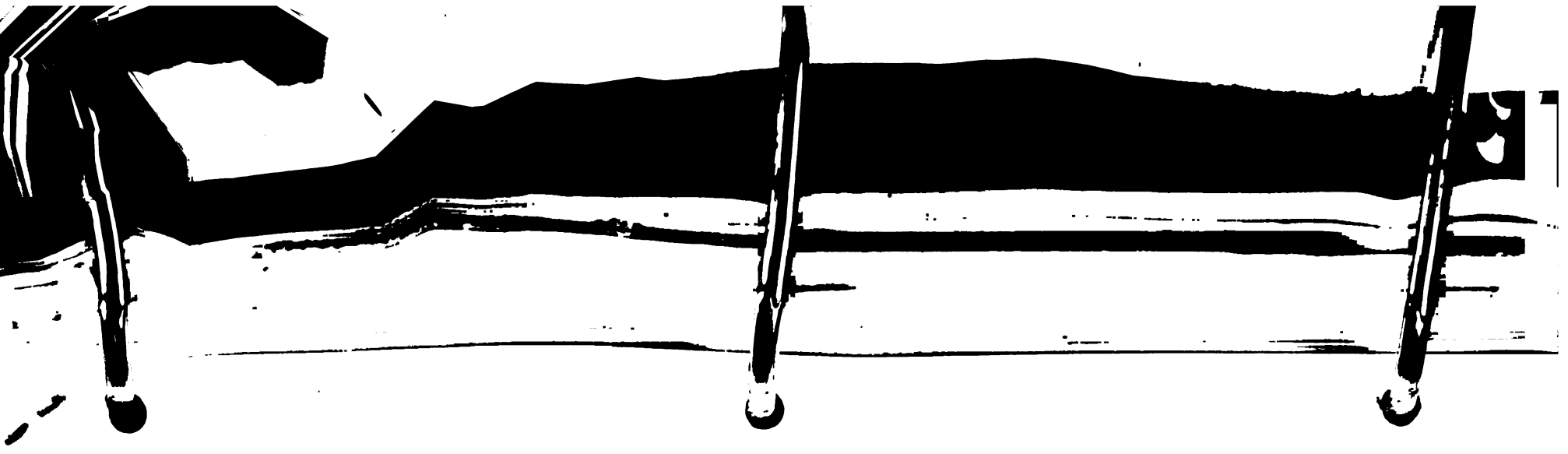
SESION 41

Tema: Seminario X

17:00 horas

SESION 42

Clausura del Curso



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 32:	Lunes 31 de octubre - 9:00 horas
Tema:	Organización y Administración de la Formulación de Proyectos
Conferenciante:	Nelson Espinoza(CEPI-IICA)
Lectura Obligatoria:	Ninguna
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	A ser entregado durante la Sesión

ACTIVIDADES

El D o E tiene un proyecto cuyo estudio desea llevar a etapas avanzadas de elaboración

Tiempo del especia

Tiempo del especia

Número total de se

Número total de me

Proceso

Global
nduc-
al"

ión en

con los fines
blación rural.
o Interameri-
que entró en

ACTIVIDADES

1. RESUMEN
2. MARCO DE REFER
   2.1. Caracter de las S
   2.2. Estado d de desar
   2.3. Proyecto
3. EL PRESTATARIO
   3.1. Aspectos
      3.1.1.
      3.1.2.
      3.1.3.
      3.1.4.
      3.1.5.
      3.1.6.
   3.2. Aspectos
      3.2.1.
      3.2.2.
4. EL PROYECTO, SI
   4.1. Informaci
   4.2. Descripci
   4.3. Descripci
   4.4. Recursos
   4.5. Aplicació
   4.6. Beneficia
   4.7. Inversion
   4.8. Costos op
   4.9. Resumen d
   4.10. Financiam
   4.11. Cooperaci
5. EJECUCION DEL P
   5.1. Fortaleci
   5.2. Procedimi
   5.3. Planes an
   5.4. Calendari
   5.5. Inversion
   5.6. Disponibi
   5.7. Sistema
6. PROYECCIONES F
   6.1. Proyecci
7. JUSTIFICACION
   7.1. Justific
   7.2. Evaluaci
   7.3. Elaborac
   7.4. Requerim
   7.5. Evaluaci
8. INFORME FINAL
   8.1. Elaborac

Tiempo del especia
Tiempo del especia
Número total de se
Número total de me

Proceso

Global
onduc-
ral"

ción en

s con los fines
oblación rural.
to Interameri-
que entró en


El Instituto
de estim
El Insti
El In
y

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 33:	Lunes 31 de octubre - 14:00 horas
Tema:	Un Enfoque Sobre la Conducción del Proceso de Desarrollo Agrícola y Rural
Conferenciante:	Fernando del Risco(PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	- Encuadre - Audiovisual - Exposición - Discusión
Lectura Obligatoria:	-Documento PROPLAN -25 "Una Visión Global del Proceso de Análisis para la Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural"
Lectura Opcional:	Mattos, C.A. Planes vs. Planificación en la Experiencia Latinoamericana
Material de Trabajo:	Incluído en la Lectura Obligatoria

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/AP)

Serie Publicaciones Misceláneas No. 405
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 25

UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

IICA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica. 1982

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 25
San José, Costa Rica. 1983

INDICE

PRESENTACION

En este documento se presenta una perspectiva de lo que se considera esencial en la función y tareas del planificador: el análisis de políticas para el asesoramiento permanente en la toma de decisiones para conducir el proceso de desarrollo agrícola y rural.

Este trabajo es el resultado de elaboraciones posteriores y de la integración conceptual de estudios llevados a cabo en el marco de los Proyectos PROPLAN del IICA, como el "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agraria en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario", complementado con "Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural", y "A guide to information and policy analysis for agricultural decision making in Latin America and the Caribbean".

Aquí se reflejan los resultados de discusiones llevadas a cabo con profesionales del IICA, de las oficinas de planificación de varios países miembros del IICA, de las Universidades de los Estados de Iowa y de Michigan, de los Estados Unidos de Norteamérica y con un grupo de consultores que colaboraron con los Proyectos PROPLAN. Como todos los estudios realizados por los Proyectos PROPLAN, éste ha sido un trabajo en equipo y resulta difícil destacar la participación de cada uno de los miembros del grupo, dadas las diversas modalidades que adquirieron sus aportes. Sin embargo dicha participación trata de resumirse en los siguientes párrafos.

P. Lizardo de las Casas es el autor del documento, estando a su cargo la sistematización de la información relevada, la elaboración de su base conceptual y la coordinación general de las discusiones llevadas a cabo principalmente con Ricardo Cáceres, Eduardo Cobas, Fernando Del Risco, Gonzalo Estefanell, Hugo Fernández, Luis Marambio y José Luis Parisí. También es

necesario destacar los aportes técnicos en forma de comentarios entregados por Jorge Ishizawa, Jaime Paredes y Luis Paz.

La presente versión del documento ha sido ajustada después de las experiencias obtenidas en seminarios de PROPLAN realizados en Panamá y Venezuela en 1982.

INTRODUCCION

La transformación de la realidad económico-social y política de cada país de acuerdo con una determinada orientación doctrinaria, requiere que la toma de decisiones se sustente en un proceso de análisis de políticas que no solo enfatice la consistencia entre los diferentes tipos de decisiones, sino que principalmente considere su viabilidad económico-social y política. Un proceso de análisis de políticas así planteado, que busca la permanente adecuación de las decisiones a las necesidades de transformación de la realidad, es fundamental para poder conducir con efectividad las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola y rural.

Los trabajos realizados por el IICA/PROPLAN, la revisión de otras experiencias y los resultados de seminarios organizados con la participación de planificadores, académicos, decisores y responsables de la ejecución de programas, proyectos u otras acciones dirigidas a lograr el desarrollo agrícola y rural, permiten llegar a la conclusión básica sobre la necesidad de mejorar la tarea de asesoramiento para la toma de decisiones. En este sentido resalta que las tareas de análisis de políticas, en las que se debe basar ese asesoramiento, no están evolucionando al ritmo exigido para una efectiva conducción del desarrollo agrícola y rural.

Es frecuente descargar el peso de las deficiencias del asesoramiento para la toma de decisiones en la falta de información para las tareas de análisis de políticas y por ende en la labor de los encargados de recopilar datos o en quienes trabajan en oficinas de estadística. Sin embargo, el problema, en mucho casos, se debe a que los conceptos en que se basa el proceso de análisis de políticas, no son los que se requiere para asesorar permanentemente a quienes toman decisiones.

Esta situación exige una redefinición del papel de los encargados de

realizar las tareas del proceso de análisis de políticas (planificadores o asesores para la toma de decisiones). Estos deben relacionarse estrechamente a los agentes responsables de la toma de decisiones y realización de acciones que ellas implican y, en función de ello, a la definición de requerimientos de información y la adecuación de los medios para la caracterización y análisis de problemas y al diseño de alternativas de solución. Así se podrá dimensionar el proceso de análisis de políticas para satisfacer las demandas de un permanente y oportuno asesoramiento en función de los requerimientos de la conducción del proceso de desarrollo.

La situación anterior no sólo se aplica a América Latina y el Caribe, sino que es generalizada. Como lo manifestó Bonnen[1] en su mensaje presidencial a la Asociación Americana de Economistas Agrícolas en 1975, en general no es en la recolección de datos donde se está fallando sino en la adecuación de los conceptos en que se basan los datos para satisfacer los requerimientos de la toma de decisiones; y en esto último deben tener un papel central los planificadores o los asesores para esa toma de decisiones.

La recolección, procesamiento y almacenamiento de datos están viviendo una verdadera revolución tecnológica; sin embargo la definición de categorías e hipótesis que permitan describir y explicar el funcionamiento del sector agrícola y rural, y su operacionalización para orientar la captación de datos, así como la disponibilidad de técnicas para su análisis en función de los requerimientos de quienes toman decisiones, no están a la altura de las demandas que imponen las diferentes realidades económico-sociales y políticas.

Con base en los estudios y experiencias del IICA/PROPLAN, en este documento se conceptualiza el proceso de análisis de políticas como sustento técnico para la toma de decisiones en el contexto de la realización de acciones para lograr los objetivos del desarrollo agrícola y rural, o sea que se le presenta como un elemento central para dar sustento técnico a la conducción de este proceso. Asimismo, se esquematiza el papel de la información para el análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones.

De acuerdo con lo presentado en otros Documentos PROPLAN mencionados en la presentación, detrás de los planteamientos de este documento está la urgente necesidad de redefinir el papel de los planificadores y de sus relaciones con otros grupos técnicos, decisores públicos y privados y otros grupos de la población, para cumplir con su objetivo de asesorar permanentemente a los encargados de tomar las decisiones (haciendo explícita la viabilidad económico-social y política de sus planteamientos). También se debe resaltar que si bien es cierto que se identifican las tareas de análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones como necesarias para la conducción, ello no implica que, dependiendo del nivel administrativo-espacial en el que se cumplan, tengan necesariamente que ser realizadas por grupos diferentes.

El presente documento tiene un carácter integrador, y por la amplitud de su cobertura debe considerarse como un documento introductorio al tema. En éste se avanza en el desarrollo del marco conceptual de PROPLAN; en documentos complementarios se presenta, en forma detallada, algunos temas específicos.

Este documento se ha organizado en tres capítulos. El primero presenta el enfoque del IICA/PROPLAN en una forma muy general, centrándose en resaltar su diferencia con otros enfoques que toman como preocupación principal la racionalización de decisiones y al hacerlo pierden de vista la realización de acciones. En este sentido, el concepto de proceso de planificación-ejecución se fundamenta en la unidad dialéctica decisión-acción y se resalta el papel del análisis de políticas en la conducción de ese proceso.

La segunda sección, en forma sintética, se refiere al proceso de planificación-ejecución en términos de sus dimensiones prospectiva y operativa y su correspondencia con los diferentes niveles de políticas. Presenta, además, la relación entre los diferentes niveles de políticas y de tipos de decisiones y la de ellos con los intrumentos más tradicionales de los planificadores, como son los planes, programas y proyectos. Con esto se muestra que el análisis de políticas en el contexto de la conducción del proceso de desarrollo debe verse en función de los requerimientos de la toma de decisión; ello implica

apartarse de un análisis de políticas en abstracto, y principalmente preocupado por la consistencia interna de las decisiones, para impulsar un análisis preocupado por la coherencia integral de las decisiones acciones de los gobiernos, en la cual su adecuación a las necesidades de la realidad económico- social y política tiene predominancia, mientras que la consistencia interna, siendo importante, juega un papel complementario.

El tercer capítulo presenta y discute las fases y actividades del proceso de análisis de políticas requeridas para una efectiva conducción del proceso de desarrollo, reconociéndose la necesidad de que las tareas sean compartidas por varios grupos, no sólo en el sector público sino con representantes del sector privado y otros grupos de la población, para lo cual la articulación de los roles grupales de asesores, decisores y ejecutores es fundamental.

I. LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Los países de América Latina y el Caribe buscan cada vez con más preocupación y sin mucho éxito el camino para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Cuando se trata el desarrollo agrícola y rural, generalmente se piensa en términos del incremento de la producción, el empleo, los ingresos y su distribución, la eliminación o reducción de la marginación rural, etc., es decir, se piensa en términos de las resultantes del proceso de desarrollo. Sin embargo, cuando se definen los intrumentos a emplear para lograr dichos resultados se hace sólo en función de algunos aspectos parciales de ese proceso (generación y transferencia de tecnología, comercialización, financiamiento, educación, organización campesina,etc.).

Muy rara vez se reconoce en forma explícita la importancia de la dirección o conducción del proceso de desarrollo que permita la integración de aquellos aspectos técnicos más específicos y guíe su accionar de tal forma que todos contribuyan en conjunto al logro de los resultados esperados.

Esa conducción del proceso de desarrollo se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en determinado sentido. Esas decisiones se producen tanto en el ámbito del sector público como del no-público[2], aunque siempre son producto de la interacción tácita o manifiesta entre agentes de ambos sectores. En este sentido la conducción se debe ver como un todo integral que se da con diferente contenido a todos los niveles administrativos y espaciales, desde el nacional, sectorial y sub-sectorial hasta el regional, local y empresarial.

Entre las deficiencias[3] que obstaculizan la conducción del proceso de desarrollo resalta la limitada capacidad de la administración pública para definir políticas viables, desde un punto de vista económico-social y político, así como su limitada capacidad para ejecutarlas con éxito a través de

los correspondientes planes, programas, proyectos y otras acciones definidas como necesarias para alcanzar el desarrollo agrícola y rural.

Desde la perspectiva de la conducción, la capacidad de la administración pública debe verse tanto en función de la articulación de acciones entre las diferentes entidades públicas y al interior de cada una de ellas, como en términos de la capacidad para concertar las políticas para el desarrollo con diferentes grupos del sector no-público.

Esas limitaciones para lograr una efectiva conducción del proceso de desarrollo reflejan, principalmente, una desarticulación de los papeles de los asesores (planificadores), decisores y ejecutores. A ello contribuyen:

- el enfoque que sustentó la acción del sector público, el cual enfatizó la separación entre 'definición y ejecución de políticas' (ese enfoque identificó a la 'definición de políticas' como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores) y la 'ejecución de dichas políticas' como la tarea de una burocracia mecanicista, sin ninguna participación en su definición.

- una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como agentes de cambio social, sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica o doctrinaria de los grupos con poder de decisión, ni las características, necesidades reales y planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que ellos proponían.

- una preocupación excesivamente centralista, caracterizada por el fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los de nivel local.

- una ineficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que las afectan y una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes y concertar la política de desarrollo con el sector no-público en sus diferentes niveles.

Lo anterior son manifestaciones de problemas que tienen una base común; para identificarla en forma apropiada se requiere penetrar en su esencia. Ella se puede sintetizar en que los esfuerzos que se han hecho han estado centrados en tratar de racionalizar las decisiones a través de un proceso lógico formal. La categoría central del enfoque ha sido la decisión y hubo una preocupación por mejorar los procesos que se dan para llegar a ella, pero desde una perspectiva normativa y de tipo racionalista; el supuesto básico ha sido que una vez tomada la decisión, se espera que ella se traduzca en acciones tal y como se pensó, las cuales transformarán la realidad de acuerdo con la norma preestablecida. Se asumió que la relación entre decisión y acción era esencialmente automática, de tipo mecanicista y secuencial.

A. La acción del sector público y el proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo

Para el logro de los objetivos deseados, el sector público opera a través de dos tipos de acciones. A uno de ellos corresponden las llamadas acciones indirectas, las cuales no conllevan en sí la producción directa de bienes o servicios, sino que se traducen fundamentalmente en acciones para inducir un determinado comportamiento del sector no-público. En el otro tipo se agrupan las llamadas acciones directas del sector público, cuya realización se manifiesta en la producción de bienes y servicios. Es importante hacer notar que las acciones directas, a través de los productos que generan, también terminan afectando el comportamiento del sector no-público. Sin embargo, la diferenciación planteada es útil para indicar que la acción o intervención del sector público para conducir el proceso de desarrollo no se da únicamente a través

de la producción de los llamados bienes y servicios estatales o públicos.

Con base en lo anterior, puede indicarse que la participación del sector público en el proceso de desarrollo de cada país presenta matices diferenciados, según el peso relativo de cada uno de los tipos de acción que se realizan. La naturaleza de dicha participación está condicionada por la posición doctrinaria[4] del gobierno, y por la realidad económico-social y política, y se traduce en los diferentes niveles de 'políticas para el desarrollo'. De esta forma, las 'políticas' del gobierno que actúa en un momento determinado implican 'acciones' que realizan tanto el sector público como el sector privado empresarial y el resto de la población.

Las políticas de un gobierno, en un contexto general, caracterizan los resultados que se espera lograr con los diferentes tipos de decisiones que adopta para incidir en el proceso de desarrollo. Luego, las políticas para el desarrollo así definidas implican, no solo la intención de realizar algo sino también la acción requerida para afectar la realidad económico-social y política en el sentido deseado.

La separación que generalmente se hace entre los procesos de planificación y ejecución de las acciones para el desarrollo atenta contra la continuidad y coherencia que requiere la acción del sector público, restringe sus posibilidades de articulación con las acciones del sector no-público y, por ende, imposibilita una conducción efectiva del proceso de desarrollo para lograr los resultados deseados.

Uno de los postulados principales del enfoque de PROPLAN se refiere a la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo como un solo proceso de planificación y ejecución en cuya conducción se articulan los papeles de los asesores (planificadores), decisores y ejecutores. De esta forma todas las acciones del sector público se pueden concebir como parte de este proceso continuo y permanente de planificación-ejecución[5].

El proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo, como todo proceso social, se caracteriza por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en las de formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Si bien estas actividades pueden ser analíticamente separables, en la práctica son actividades continuas, llegando a conformar procesos interdependientes[6], en los cuales la articulación de los papeles de asesor, decisor y ejecutor tiene contenidos variados. En estos términos se puede caracterizar el sentido de continuidad que debe tener la 'acción del sector público' para conducir el proceso de desarrollo.

Esta concepción del proceso de planificación-ejecución permite dar una visión articulada (asesores, decisores y ejecutores; sectores público/no-público) e integrada (definición de políticas/ realización de acciones) a la acción del sector público para conducir el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Los criterios de articulación e integración determinantes para una acción efectiva (eficiente y eficaz) del sector público, implican fundamentalmente la necesaria unidad que siempre debe existir entre decisiones y acciones.

Así, la definición de las políticas debe considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y del oportuno ajuste o reformulación que se requiera realizar para adaptarse a la evolución de la realidad que se busca transformar.

B. El Sistema de Dirección y la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución.

Para referirse a un proceso de planificación-ejecución específico es necesario caracterizar el sistema [7] que lo genera, el cual puede definirse para un determinado ámbito de acción, como es el del sector agropecuario, el de una

región, una institución, un programa, un proyecto, etc. A cada uno de esos ámbitos corresponde un sistema específico.

Los componentes de ese sistema principal están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son: producción, apoyo, regulación y dirección, los cuales conforman respectivamente cuatro subsistemas o sistemas subordinados de igual denominación que en su conjunto constituyen el sistema principal.

El sistema de dirección tiene como finalidad la conducción del sistema principal en su conjunto. Esto implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas subordinados, a través de mecanismos que permiten dirigir las acciones de dichos sistemas para el logro de los resultados deseados.

La experiencia de PROPLAN y el estudio de otras experiencias exitosas en este campo lleva a la conclusión[8] que una efectiva conducción del respectivo proceso de planificación-ejecución implicaría: i) que las personas y grupos claves involucrados lleguen a consenso y se sientan comprometidos con los objetivos y estrategias; ii) que se cuente con programas de trabajo realistas, que haya acuerdo sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos, y sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados; iii) que todos los involucrados en la realización de las acciones acordadas tengan claramente definidos sus papeles y responsabilidades, y coordinen adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de las actividades y tareas acordadas; y iv) que todos los actores claves cuenten con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas, sobre el desempeño del sistema principal en su conjunto con relación a su contexto particular y con opciones para acciones futuras.

Para que el sistema de dirección pueda realizar una efectiva conducción deberá propiciar la articulación de los papeles de asesores, decisores y ejecutores, para desarrollar un conjunto de funciones entre las que están: i) la caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política; ii) el establecimiento de objetivos y estrategias; iii) la definición de políticas estratégicas y operativas; iv) la definición de la organización institucional, v) la coordinación de los esfuerzos institucionales; vi) la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; y vii) el seguimiento y evaluación de la realización de acciones específicas y de su impacto, incluyendo el comportamiento de los factores que determinan la problemática socioeconómica y política.

Para el cumplimiento de estas funciones, el sistema de dirección realiza diversas actividades, que pueden adoptar formas y contenidos particulares en cada país; es decir, que pueden variar de acuerdo con las características y papel que desempeña cada sector público, y para cada uno de los niveles administrativo-espacial de operación (local, intermedio o regional y nacional).

La realización de cada actividad de dirección requiere la definición de problemas, la identificación y análisis de alternativas de solución, el planteamiento oportuno de alternativas de decisión y la correspondiente toma de decisión que lleve a la acción. Al conjunto integrado de estas tareas, sus interrelaciones con base en la articulación de decisores, asesores y ejecutores, con un arreglo institucional determinado para cada actividad de dirección, se lo define como 'mecanismos de dirección'.

Para conducir el respectivo proceso de planificación-ejecución, el sistema de dirección utiliza estos 'mecanismos de dirección', los cuales también podrán variar según las características del enfoque de desarrollo de cada país y de su respectiva organización administrativo-espacial.

En este contexto el proceso de análisis de políticas para asesorar en la conducción de un determinado proceso de planificación-ejecución integra el análisis, en su sentido más restringido (diseño de alternativas de acción), con el asesoramiento (planteamiento oportuno de alternativas a los encargados de tomar decisiones) y con la sistematización de información sobre la evolución de la realidad económico-social y política, así como sobre decisiones tomadas previamente y el resultado de las acciones realizadas.

Este proceso de análisis no debe verse como una tarea aislada de un especialista, sino como una tarea grupal interdisciplinaria[9] que debe dar sustento técnico a la toma de decisiones para conducir el proceso de desarrollo; ello implica concebirlo en términos del asesoramiento para el cumplimiento de cada una de las funciones de dirección, para lo cual es fundamental situarse en un esquema amplio de relaciones múltiples y complejas de naturaleza interpersonal e intergrupal de decisores, ejecutores y asesores.

En este sentido, es oportuno mencionar otro postulado del enfoque de PROPLAN, que se refiere a la necesidad de rediseñar los sistemas de planificación para integrarlos a los sistemas de decisiones en un solo sistema de dirección con características particulares en sus niveles local, regional y nacional.

Luego, la finalidad principal del sistema de planificación (como integrante del sistema de dirección) se debe definir como la de asesorar permanentemente al sistema de decisiones, proponiéndole alternativas de acción que sean coherentes con la posición doctrinaria del gobierno y con la evolución de la realidad económico-social y política del país. Para ello el proceso de análisis de políticas para la toma de decisiones debe satisfacer el criterio de coherencia integral[10].

Los planteamientos de este capítulo implican la revisión del enfoque tradicional, en términos de disminuir la preocupación exclusiva por la

racionalización de las decisiones, enfatizada desde una perspectiva normativa,centrada en el 'debe ser', para privilegiar otro enfoque que resalte el 'puede ser' y tenga como categoría central la unidad dialéctica decisión-acción[11]; o sea que se reconoce que intención y realización no se asocian mecánicamente. La unidad decisión-acción llega a ser posible a partir de la conceptualización de la realidad como objeto de transformación, objeto en torno al cual se decide y se actúa dentro de una operación que lo modifica, pero que también modifica los contenidos conceptuales de los involucrados en la tarea de conducción.

II. UNA SISTEMATIZACION DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION

Si el análisis de políticas se va a entender como el sustento técnico para la conducción efectiva de un proceso específico[12] de planificación-ejecución, es necesario partir de una clara sistematización de las 'políticas' que deben condicionar el contenido y características del 'análisis'. Por lo tanto, no se le debe ver al análisis de políticas como algo universal que no requiere ser adaptado al nivel de políticas que corresponda, ni reducido al uso de una técnica o a la aplicación o adaptación de un determinado modelo matemático.

Para llegar a esa sistematización de políticas, se debe reconocer que todo gobierno tiene una posición doctrinaria que expresa, con distintos niveles de detalle, la preferencia por determinadas formas de organización y funcionamiento del sector agrícola y rural. La concreción de la posición doctrinaria de un gobierno se da en un continuum que cubre desde las orientaciones más generales del 'debe ser', o imagen-objetivo, pasando por precisiones de ella en términos del 'puede ser' en diferentes procesos específicos de planificación-ejecución, hasta la explicitación de detalles referidos a la realización de acciones para el desarrollo agrícola y rural.

En este sentido las 'políticas para el desarrollo' son concreciones de la posición doctrinaria y, por lo tanto, caracterizan los resultados que se espera lograr con los diferentes tipos de decisiones que se adoptan para incidir en el proceso de planificación-ejecución correspondiente: esto se hace explicitando para cada nivel de política fines u objetivos, instrumentos para alcanzarlos y vías para su instrumentación.

Para que las decisiones cumplan con su propósito de transformar la realidad, para aproximarla a las formas de organización y funcionamiento

deseados, se requiere que en el proceso que lleva a su definición se articulen los papeles grupales de decisores, asesores y ejecutores; en este sentido es conveniente tomar en cuenta que las decisiones configuran relaciones de poder entre el gobierno y aquellos agentes privados y resto de la población cuyos comportamientos se busca modificar o reforzar para actuar sobre la realidad.

En términos genéricos, las decisiones se agrupan en dos tipos: las estrategicas o de orientación para la acción del sector público, sector privado empresarial y población en general, dentro de los lineamientos de la posición doctrinaria del gobierno y de acuerdo con la evolución de la situación económico-social y política; y las operativas o de ejecución que, con mayor grado de precisión, objetivan la acción misma del sector público para estimular o inhibir comportamientos específicos del sector privado y otros grupos de la población.

En este sentido se puede precisar que la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución se refiere al conjunto coherente de decisiones tanto de orientación como operativas que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad.

A través de las decisiones de orientación, la conducción se refiere a la definición del marco-guía para la actuación de los agentes públicos y privados y para la correspondiente asignación de los diferentes recursos de la sociedad. A través de las decisiones operativas la conducción debe permitir una asignación efectiva de dichos recursos y asegurar su movilización y la de los esfuerzos de los grupos e individuos involucrados, así como su real transformación en resultados previamente definidos que, debidamente articulados, potencialicen el cambio de la realidad económico-social y política.

El proceso de análisis de políticas debe permitir generar, presentar y fundamentar opciones o alternativas que precisen en forma continua y coherente la posición doctrinaria del gobierno, refiriéndola a los diferentes niveles de políticas que implican tanto decisiones de orientación como operativas (Figura 1).

El concepto de continuidad expresa el carácter iterativo de las decisiones-acciones. El concepto de coherencia integral refleja por un lado la consistencia interna, o sea la necesidad de que todas las decisiones sean consistentes con aquellas de mayor nivel de generalidad (entre diferentes niveles de política en diferentes niveles espacio-administrativos) y en un mismo nivel con aquellas decisiones en otras áreas de acción; pero, por sobre todo, la coherencia integral considera la necesidad de que las decisiones sean coherentes con la evolución de la realidad económico-social y política que se busca transformar y con el desempeño y la capacidad del sector público. A esto se refiere la viabilidad económico-social, política e institucional.

El considerar a la realidad como objeto de transformación significa, en términos del proceso de análisis de políticas, contrastar los diversos niveles de concreción de la posición doctrinaria del gobierno (niveles de política) y las decisiones-acciones que ellos implican, con aspectos diversos de esa realidad que se prevé transformar, para así determinar la viabilidad de las decisiones-acciones; en este sentido es fundamental el vínculo de los asesores, no solo con los decisores, sino también con los ejecutores[13].

Las decisiones genéricamente llamadas de orientación corresponden a tres niveles de política, a las que se denomina marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas. A la generación de este tipo de decisiones, así como a la interdependencia de ellas con la realización de las acciones que implican se las identifica como la dimensión prospectiva de cada proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo.

Las decisiones operativas corresponden a dos niveles de política; las

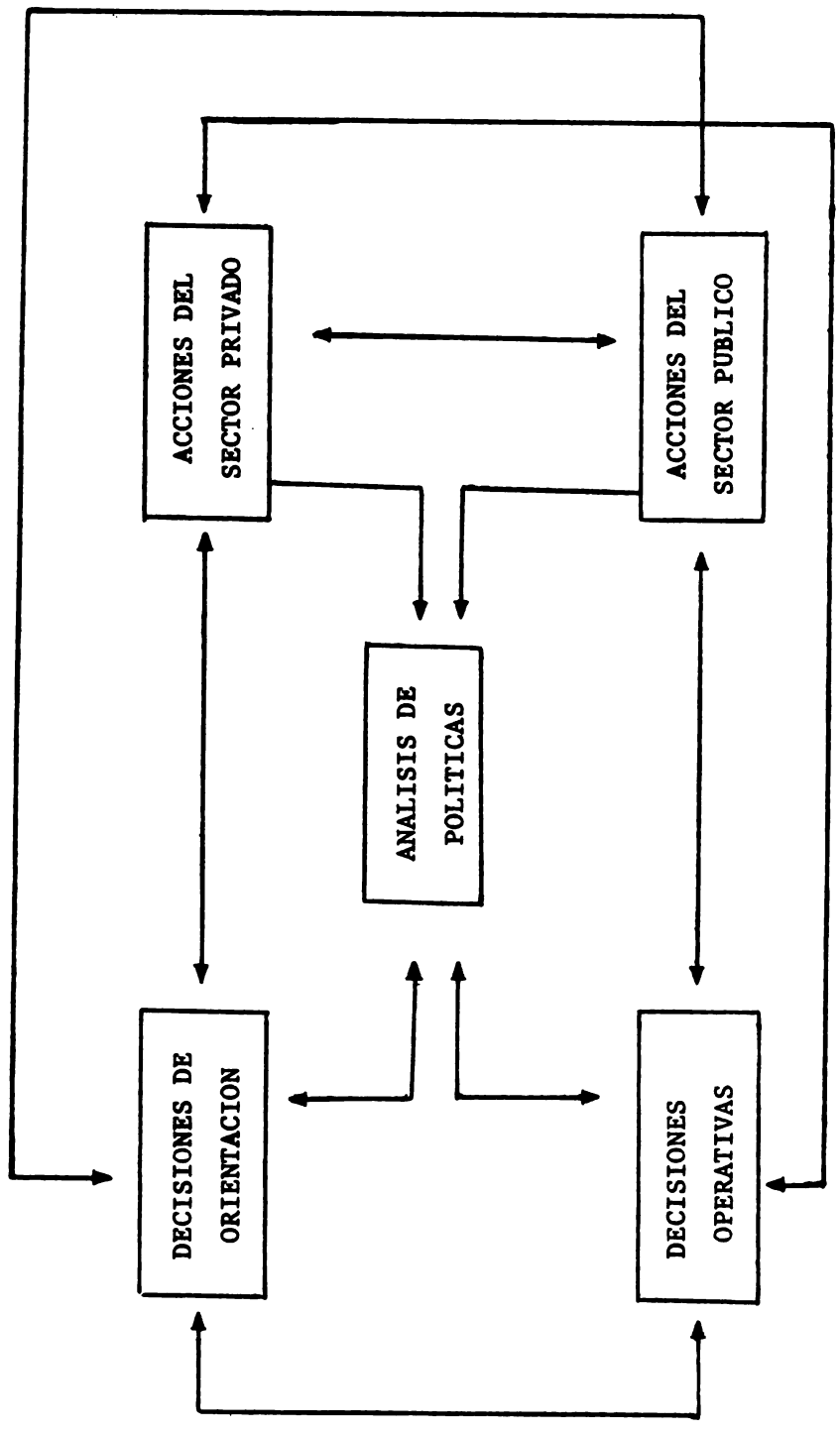


Figura 1. ANALISIS DE POLITICAS Y LOS TIPOS DE DECISIONES EN LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

medidas de política y las actividades específicas. A la generación de est tipo de decisiones, a la realización de las acciones que ellas implican y las interrelaciones entre ambas se las identifica como la dimensión operativ de cada proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo.

Los diferentes niveles de política y dimensiones de los procesos de plani ficación-ejecución no deben concebirse como secuenciales, ya que ellos coexis ten y se realimentan.

La generación de alternativas de política en cada nivel requiere el cono cimiento y la precisión de la posición doctrinaria del gobierno objetivada e políticas de mayor nivel de generalidad, el análisis de la realidad econó mico-social y política en un grado de detalle consistente con el nivel d política y su ámbito espacial, y el análisis de los antecedentes de desempeñ y capacidad del sector público para el mismo nivel.

En ese contexto, y para el análisis que permita el ajuste o reformulació de cada nivel de política, adquiere relevancia el seguimiento y evaluación d realizaciones y de impacto de las acciones del sector público y del comporta miento de los agentes del sector privado empresarial y otros grupos de l población. El tipo y magnitud de las desviaciones encontradas define el grad de ajuste o de reformulación requerida y permite comprobar el nivel o nivele de política a que corresponde la medida correctiva (Figura 2).

A. Los niveles de políticas y la dimensión prospectiva del proceso d planificación-ejecución

La dimensión prospectiva de un proceso de planificación-ejecución s caracteriza por niveles de políticas que implican principalmente decisiones d orientación, las cuales establecen, en términos generales, los grandes obje tivos para la transformación de la realidad y los principales lineamientos d carácter estratégico para obtenerlos asimismo, considera las interrelacione con las acciones que aquellas decisiones implican y la definición de la

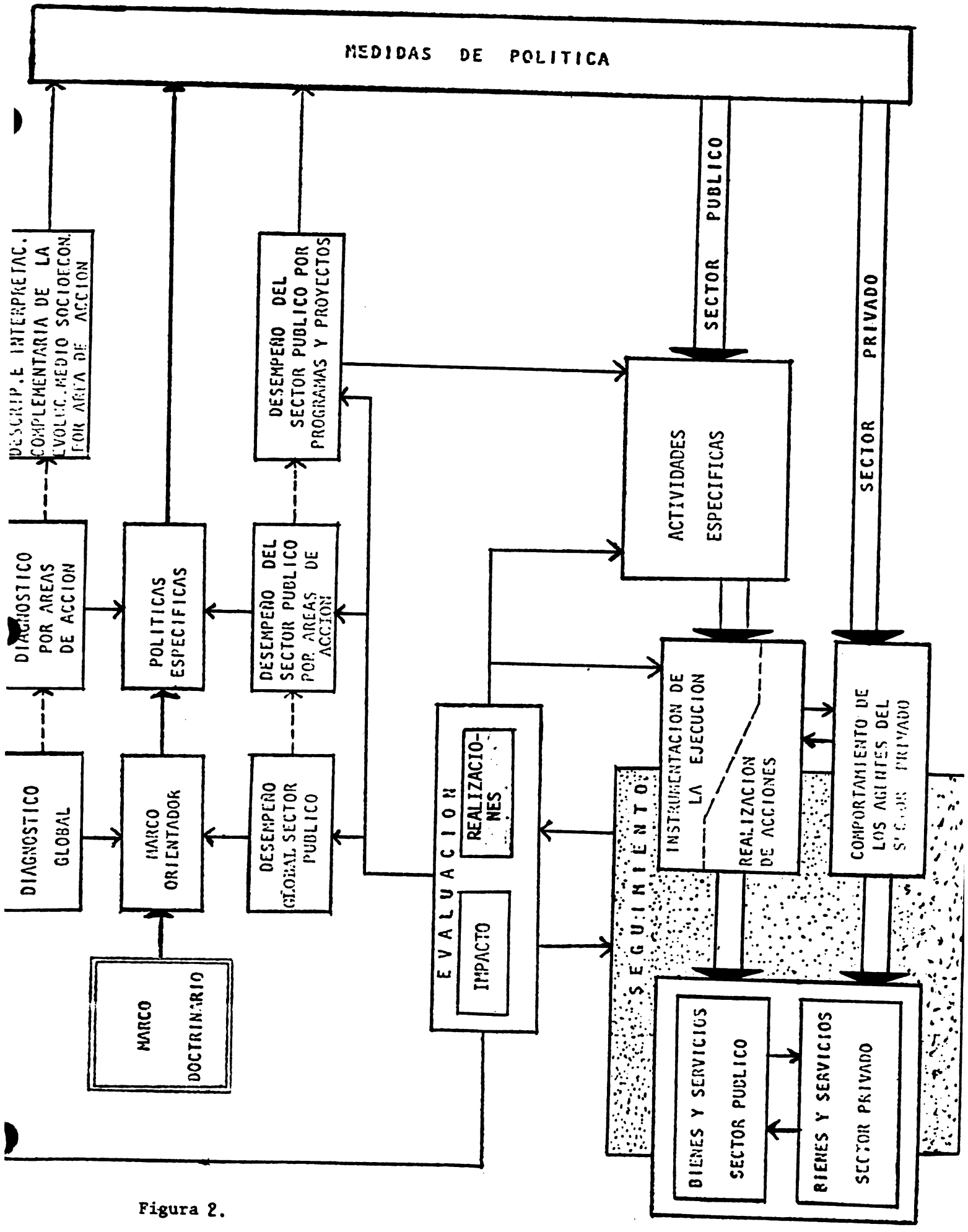

MEDIDAS DE POLITICA
SECTOR PUBLICO
SECTOR PRIVADO
DESCRIP.E INTERPRETAC. COMPLEMENTARIA DE LA EVOLUC.MEDIO SOCIOECON. POR AREA DE ACCION
DESEMPEÑO DEL SECTOR PUBLICO POR PROGRAMAS Y PROYECTOS
ACTIVIDADES ESPECIFICAS
DIAGNOSTICO POR AREAS DE ACCION
POLITICAS ESPECIFICAS
DESEMPEÑO DEL SECTOR PUBLICO POR AREAS DE ACCION
DIAGNOSTICO GLOBAL
MARCO ORIENTADOR
DESEMPEÑO GLOBAL SECTOR PUBLICO
MARCO DOCTRINARIO
EVALUACION
REALIZACIO-NES
IMPACTO
SEGUIMIENTO
INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION
REALIZACION DE ACCIONES
COMPORTAMIENTO DE LOS AGENTES DEL SECTOR PRIVADO
BIENES Y SERVICIOS SECTOR PUBLICO
BIENES Y SERVICIOS SECTOR PRIVADO

Figura 2.

medidas correctivas necesarias para la reformulación de las decisiones, en el caso de que las desviaciones que se observen con la evolución de la realidad económico-social y política así lo ameriten.

La introducción de la dimensión temporal y de grados mayores de concreción permite distinguir diferentes niveles de políticas que implican decisiones de orientación. Correspondiente a cada nivel de política, se distingue un nivel de la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución, el cual considera la definición de las políticas, su instrumentación y ajuste o reformulación basado en el seguimiento y evaluación que de ellas se haga. En este caso se identifican tres niveles de la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución.

1. Nivel de marco doctrinario
2. Nivel de marco orientador
3. Nivel de políticas específicas.

1. Nivel de marco doctrinario

El nivel de marco doctrinario corresponde al nivel más general de política, que reune las decisiones de orientación en las que se establece la imagen-objetivo para el desarrollo del sector en el largo plazo, la cual se concibe como una visión finalista de las formas de organización y funcionamiento del sector, asimismo, considera la estrategia global para alcanzarla.

Dado que no siempre se registran ordenada y sistemáticamente las orientaciones básicas del marco doctrinario, y dado que la existencia de éste es fundamental para garantizar la consistencia interna de los productos del proceso de análisis de políticas y de la acción del sector público en general, corresponde al sistema de planificación la sistematización y explicitación del marco doctrinario.

Esta tarea es iterativa, en la medida que debe incorporar sistemáticamente los ajustes y reformulaciones introducidos a las orientaciones básicas como resultado de las desviaciones que se vayan detectando entre lo deseado, los resultados de las acciones que se realicen y la evolución de la realidad económico-social y política. Como puntos de partida para la definición del marco doctrinario se cuenta con las percepciones del sistema de planificación sobre la posición doctrinaria de la coalición política que controla el gobierno, la realidad económico-social y política, y los antecedentes del desempeño del sector público.

A partir de dichas percepciones, y en consulta permanente con los decisores de mayor jerarquía del sistema de decisiones, el sistema de planificación realiza la tarea de explicitar y sistematizar la imagen-objetivo y los grandes lineamientos de estrategia en un horizonte temporal de largo plazo. El seguimiento y evaluación de impacto de lo realizado y de la evolución de la realidad económico-social y política debe permitir ir construyendo esa visión finalista de la organización y funcionamiento del sector, inserta en una visión más global de la sociedad en su conjunto.

A diferencia del resto, éste es el único nivel que no se da en todos los procesos de planificación-ejecución sino únicamente en el más global de todos, el referido a todo el país; o sea a aquel en el que el proceso de planificación-ejecución corresponde al proceso de desarrollo.

2. Nivel de marco orientador

Las decisiones de orientación que integran el marco doctrinario requieren de una precisión temporal y de una desagregación que permita identificar áreas-problema específicas cuya corrección -de acuerdo a los términos de aquélnecesita la intervención directa o indirecta del sector público. Este nivel de política se denomina marco orientador y

constituye la concreción de las decisiones contenidas en el marco doctrinario, en un horizonte concebido usualmente en términos del tiempo establecido para la duración de un período de gobierno.

La elaboración del marco orientador es una tarea que se realiza en forma iterativa en distintos períodos de gobierno y dentro del mismo período, a partir de tres elementos fundamentales: el marco doctrinario; un primer nivel de diagnóstico considerado como diagnóstico global, referido a un ámbito de acción determinado; y un análisis del desempeño y capacidad global del sector público para conducir el proceso específico de planificación-ejecución. Estos elementos se actualizan permanentemente con base en los resultados de las tareas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

El marco doctrinario establece los objetivos y estrategias centrales. El primer nivel de diagnóstico se refiere a los recursos y restricciones principales y potencialidades de la realidad para la obtención de dichos objetivos y el cumplimiento de las estrategias correspondientes, y entrega una prognosis de la evolución probable de la realidad económico-social y política en caso de no introducirse cambios. El análisis del desempeño del sector público considera su capacidad real para asumir las responsabilidades de acción directa e indirecta previstas para el cumplimiento de los objetivos y desarrollo de la estrategia que forma parte del marco doctrinario.

El marco orientador incluye aquellos objetivos, o los aspectos de ellos, que pueden ser alcanzados en un período de tiempo correspondiente al período en el cual se tiene control sobre recursos; asimismo considera la estrategia para alcanzar los objetivos en término de las áreas de acción priorizadas, en correspondencia con las áreas problema, restricciones fundamentales y potenciales identificadas en el diagnóstico desarrollado en este nivel, tomando en cuenta el análisis de desempeño y capacidad del sector público.

El nivel del marco orientador, a su vez, no sólo considera su definición, sino que debe tomar en cuenta todo aquello que se requiere para que las acciones que se realicen transformen la realidad en el sentido deseado. Asimismo, en función del seguimiento y evaluación de impacto de esas acciones y de la evaluación de la realidad económico-social y política, se deben considerar las modificaciones que se requieren introducir; en igual forma se deben tomar en cuenta, en este nivel de la dimensión prospectiva, los ajustes que se produzcan en el marco doctrinario.

3. Nivel de políticas específicas

Al tomar las decisiones de orientación incluidas en el marco orientador, el sistema de dirección selecciona y otorga prioridad a un conjunto de áreas específicas en las que se concentrará la acción del sector público para lograr transformar la realidad en el sentido deseado. Cada una de estas áreas se constituye en objeto de decisiones de un mayor nivel de concreción, que conforman las políticas específicas.

La generación de alternativas de políticas específicas coresponde al sistema de planificación en interacción con decisores y ejecutores. Al igual que los otros dos niveles de la dimensión prospectiva, aquí también se considera, además de la definición de las políticas, su instrumentación y ajuste permanente con base en el seguimiento y evaluación de ellas; esto implica una relación iterativa entre definición y ejecución de políticas.

Aquí también se toman, como puntos de partida fundamentales; i) el marco orientador vigente; ii) un segundo nivel de diagnóstico (incluida la dimensión de prognosis) referido al área de acción seleccionada que es objeto de las políticas específicas, en el cual se explicitan las restricciones para obtener los objetivos del marco orientador para

dicha área de acción; iii) un segundo nivel de análisis -más detallado en este caso-del desempeño de aquellas instituciones directamente involucradas en la eventual ejecución de las políticas específicas en cuestión; y iv) los resultados de la evaluación de realizaciones del sector público y de su impacto, que deben llevar a la actualización permanente de las políticas específicas.

B. Los niveles de políticas y la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución

La dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución se caracteriza por niveles de política que implican principalmente decisiones operativas, las cuales definen pautas específicas de operación para el sector público y condicionan directamente el comportamiento de los agentes del sector privado y otros grupos de la población.

Esta dimensión operativa implica la definición de los niveles de política identificados como 'medidas de política' y 'actividades específicas', su instrumentación, la realización de las acciones correspondientes, el seguimiento y evaluación de dichas acciones y de sus resultados e impacto que dará lugar, en caso necesario, a la definición de medidas correctivas que permitan ajustar o reformular las decisiones operativas.

La evaluación de realizaciones y de su impacto puede dar lugar al ajuste de las decisiones de orientación, contenidas en el marco orientador, como a la reformulación y ajuste de aquellas contenidas en las propias políticas específicas esto puede ser el resultado de cambios en la realidad económico-social y política (ya sea como resultado de la acción del sector público, o por factores externos), o en el desempeño y capacidad de las instituciones responsables.

Una característica importante de esta dimensión operativa es que incorpora el tratamiento de la problemática coyuntural[14] en la formulación de las

decisiones operativas; de ese modo es posible, dentro de las orientaciones definidas, adecuar el respectivo proceso de planificación-ejecución a las necesidades de la realidad que se debe enfrentar en el corto plazo y así incorporar los cambios que se producen en ella en función de los requerimientos de su transformación. Generalmente, tales situaciones coyunturales son producidas por catástrofes naturales, por eventos o hechos sociales y políticos internos, y por cambios en la situación internacional que afectan directa o indirectamente al sector agrícola y rural.

De esta manera la dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución integra la visión más amplia de las decisiones de orientación, con las decisiones que exige adoptar la situación actual y la evolución esperada del sector agrícola y rural para el corto plazo. Al mismo tiempo, racionaliza las decisiones cotidianas o corrientes para garantizar su eficiencia y eficacia, impidiendo que se adopten decisiones contradictorias con las decisiones de orientación.

La dimensión operativa se traduce en la asignación efectiva de recursos, en asegurar su movilización y la de los esfuerzos humanos, así como en su real transformación en resultados previamente definidos.

La dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución, incluye los dos niveles siguientes:

1. Nivel de medidas de política
2. Nivel de actividades específicas.

1. Nivel de medidas de política

Las medidas de política constituyen el nivel de política de mayor concreción de la posición doctrinaria del gobierno, en términos de afectar o condicionar el comportamiento del sector privado. Este es el nivel de política en el que el sector público concreta la concertación

con el privado, en términos de contribuciones para el logro de metas o bien en la realización de acciones conjuntas.

Al igual que en los niveles de la dimensión prospectiva, los elementos fundamentales para la definición de alternativas de medidas de políticas están constituidos por:

- las decisiones de mayor nivel de generalidad vigentes:

- la caracterización e interpretación de la realidad con grados crecientes de detalle, estableciendo las restricciones para el cumplimiento de los objetivos correspondientes al nivel de política inmediatamente superior e incorporando la problemática coyuntural;

- un análisis cada vez más preciso del desempeño y capacidad de las instituciones responsables de la ejecución de programas y proyectos;

- los resultados de la evaluación de las realizaciones y de su impacto.

El nivel de medidas de política implica no solo la definición de dichas medidas sino también su traducción en los resultados esperados.

2. Nivel de actividades específicas

Las actividades específicas constituyen un nivel de mayor concreción de las medidas de política; se refieren específicamente a los resultados inmediatos que se espera lograr con las acciones que debe realizar el sector público.

El nivel de actividades específicas se refiere a los resultados inmediatos de partes o tramos de los programas y proyectos que se ejecutan durante el plazo de un ejercicio presupuestal. En este nivel de

la dimensión operativa se integran la asignación de recursos y la programación de actividades a través del presupuesto-programa, o de los programas operativos, los cuales deben verse como instrumentos básicos para el manejo[15] de programas y proyectos.

En ese sentido, el nivel de actividades específicas implica para los diferentes tramos de programas y proyectos: i) la definición de resultados inmediatos, de acciones a realizar y de recursos y responsabilidades requeridos por todas las unidades involucradas en la ejecución; ii) la asignación efectiva de los recursos financieros, materiales y humanos para el cumplimiento de dichas acciones; iii) la movilización de dichos recursos y de los esfuerzos humanos y su real transformación en los resultados requeridos para alcanzar la transformación deseada; y iv) el establecimiento de los mecanismos para el seguimiento del curso previsto y de la evolución de la realidad, con el fin de evaluar el cumplimiento de lo programado y corregir tanto las previsiones como el curso e intensidad de la ejecución, en función del logro de los resultados deseados.

Al igual que para los otros niveles de políticas los elementos fundamentales para la definición de las alternativas de actividades específicas están constituídos por;

a. las medidas de política vigentes;

b. un análisis más preciso del desempeño del sector público por programas y proyectos;

c. los resultados de la evaluación sobre la marcha de las realizaciones del sector público y del comportamiento del sector privado y otros grupos de la población.

C. Los niveles de políticas y los planes, programas y proyectos

Las dos dimensiones de un proceso de planificación-ejecución se han presentado en términos de sus niveles, los cuales se identificaron a partir de los niveles de política en el contexto de la unidad decisión-acción. Los niveles de política se refieren a la definición de diferentes tipos de decisiones objetivadas por las correspondientes acciones para el desarrollo, mientras que los niveles de las dimensiones prospectiva y operativa se refieren no sólo a la definición de políticas sino a su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación de las realizaciones y de su impacto y la realimentación de medidas correctivas para el ajuste o reformulación del correspondiente nivel de política (ver Figura 2).

Sin embargo, hay una forma más tradicional, posiblemente más generalizada en muchos países, de referirse a las dimensiones de un proceso de planificación-ejecución; ello se puede hacer en términos de planes, programas y proyectos, pero debe considerarse en forma explícita no sólo su definición sino también su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación, y el correspondiente ajuste o reformulación.

Se puede hacer referencia a los planes y programas de desarrollo como correspondientes a la dimensión prospectiva; a los planes operativos, programas operativos, tramos o secciones de proyectos y actividades recurrentes como características de la dimensión operativa. Los proyectos se pueden ubicar como el nexo entre ambas dimensiones, en el sentido de que consideran tanto decisiones de orientación como operativas.

En la Figura 3 se puede apreciar la relación entre los niveles de política y los planes, programas y proyectos.

En cualquier caso se debe llegar a las decisiones que definen los niveles de políticas o los planes, programas y proyectos, a través de un proceso de análisis de políticas que plantee alternativas de decisión consistentes y con viabilidad económico-social, política e institucional.

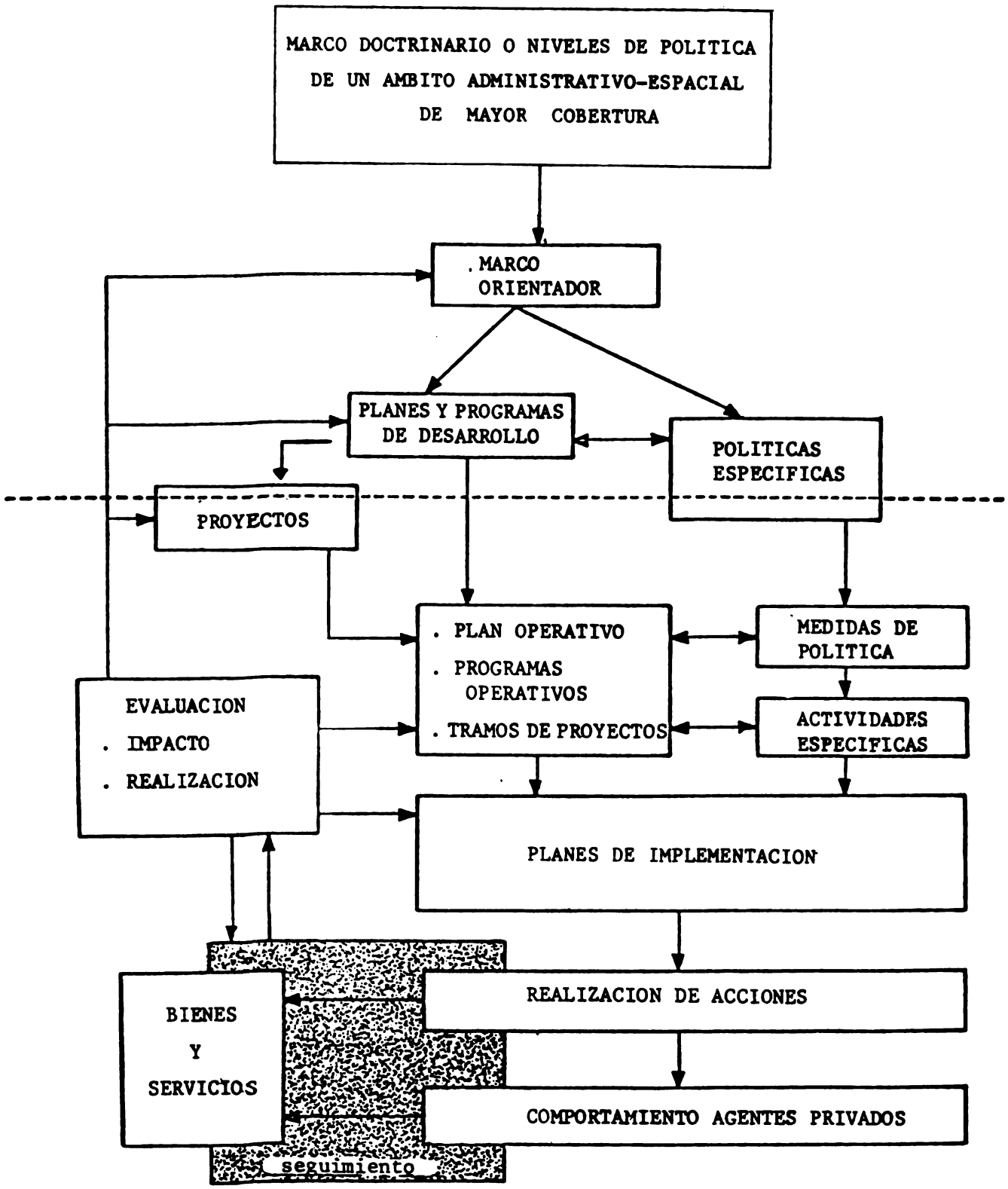


Figura 3. PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL MARCO DE UN PROCESO DE PLANIFICACION EJECUCION DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO.

III. FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA ASESORAR EN LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION[16]

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural implica la necesidad de una tarea continua de análisis de políticas que permita el asesoramiento permanente en la toma de decisiones requerida para la transformación de la realidad en función de los objetivos del desarrollo.

Así, el proceso de análisis de políticas se plantea como el sustento técnico para las decisiones de orientación y operativas en el contexto de un proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo agrícola y rural. Luego, la efectividad del sistema de planificación dependerá de la continuidad y coherencia integral de las alternativas que genere con el proceso de análisis de políticas para asesorar con oportunidad en la toma de decisiones

La tarea central del proceso de análisis de políticas se concibe en términos de su contribución para la progresiva concreción de la posición doctrinaria del gobierno, desde las elaboraciones más generales, de un marco doctrinario, pasando por diferentes niveles de políticas en diversos procesos de planificación-ejecución, hasta elaboraciones específicas, de carácter operativo, incluyendo sus correspondientes ajustes y reformulaciones.

Para cada una de las instancias de concreción y detalle de la posición doctrinaria del gobierno, el sistema de planificación formula opciones o alternativas que deben guardar consistencia con decisiones en otras áreas de acción y con las de generalidad mayor, y que principalmente deben ser coherentes con la evolución de la realidad económico-social y política y con la capacidad real de las instituciones del sector público en el respectivo ámbito administrativo/espacial para alcanzar los objetivos previstos.

Las alternativas presentadas al sistema de decisión para cada nivel de políticas o para los planes, programas y proyectos, son formuladas dentro del

marco de coherencia integral, discutidas y fundamentadas por el sistema de planificación en términos de dicha coherencia y de los efectos probables de las decisiones sobre la realidad y los distintos agentes que operan en ella.

Por lo señalado en los capítulos anteriores, queda a priori excluída la idea de que el proceso de análisis de políticas y la progresiva concreción de la posición doctrinaria del gobierno son procesos lineales. Más bien se conciben como un solo proceso de carácter esencialmente iterativo, en el cual tomar una decisión de cualquier nivel tiene potencialmente efectos tanto para la determinación de decisiones más específicas como para la revisión y ajuste de decisiones de nivel superior.

Asimismo, se excluye la idea de que el proceso de análisis de políticas incluye la formulación de un diagnóstico, o un análisis del desempeño del sector público. Más bien cada tipo de decisiones y, por ende, cada nivel de políticas, plantea sus propias necesidades de información referidas a la realidad económico-social y política, y a la acción y desempeño de las instituciones. Así, si bien en cada instancia de diagnóstico y de análisis de desempeño se inserta y detalla la instancia superior, es cualitativamente distinta a ella, puede conducir a su modificación y ajuste, y tiene requisitos distintos en materia de datos y de análisis.

La generación de un proceso de análisis de políticas en los términos planteados, implica la realización de una serie de actividades que, para propósitos de presentación, se han agrupado en tres fases, las cuales no son secuenciales (ver Figura 4).

A. Sistematización de información.
B. Diseño de alternativas de políticas.
C. Planteamiento de alternativas de políticas.

A. Sistematización de información[17]

La simplificación de la complejidad infinita del 'mundo real' a algo que sea entendible y manejable, es el reto más grande que confrontan los técnicos que tienen la responsabilidad de asesorar permanentemente en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Esta tarea se hace más compleja si se considera que dichos técnicos, como cualquier persona, tiene posiciones ideológicas más o menos definidas frente a la realidad económico-social y política y están sujetos a presiones e influencias; pero como integrantes de organismos del sector público operan dentro de marcos institucionales y políticos restrictivos, y como profesionales formados dentro de diversas disciplinas, utilizan procedimientos de trabajo generalmente rígidos y, en algunos casos, no compatibles.

Además, para el sistema de planificación, como integrante del sistema de dirección, la realidad económico-social y política no es sólo objeto de conocimiento sino de transformación de acuerdo con la posición doctrinaria del gobierno. En este contexto es indispensable, para lograr la coherencia integral de los productos del proceso de análisis de políticas, realizar la sistematización de los procedimientos que los diferentes integrantes del sistema de planificación deberán utilizar para conocer esa realidad y asesorar sobre cómo actuar en relación a ella.

La sistematización de la información adquiere relevancia en el enfoque del IICA/PROPLAN, ya que se plantea como una condición necesaria para el logro de la efectividad del sistema de planificación; sin ella, es una tarea imposible lograr la coherencia integral de los productos del proceso de análisis de políticas.

Las actividades identificadas para esta fase son las tres siguientes:

1. definición de un marco teórico;

2. operacionalización del marco teórico; y
3. recolección y manejo de información.

La definición de un marco teórico, su operacionalización y su utilización para la captación, organización y manejo de la información es lo que da unidad metodológica al proceso de análisis de políticas y sienta las bases para lograr la coherencia integral de sus productos.

En términos generales, la definición del marco teórico explicita los fundamentos básicos para la descripción y explicación de la realidad que se busca transformar. El marco teórico es un conjunto de categorías interrelacionadas por hipótesis que identifican los aspectos más relevantes de esa realidad y establecen las bases para dar un tratamiento sistemático a la dimensión explícita o visible de la realidad, a su dimensión esencial -que usualmente está implícita- y a la red de mediaciones o interrelaciones entre ambas.

No se debe pensar que existe un marco teórico universal válido para todos los países; dentro de cada uno de ellos, a través del tiempo, es posible seleccionar y desarrollar algunas categorías centrales y formular algunas hipótesis que permitan relacionarlas. El propio proceso de operacionalizar el marco teórico en variables e indicadores, en diferentes niveles espaciales dentro de un país, introducirá ajustes en el marco teórico; asimismo, otras actividades del proceso de análisis de políticas, el impacto de la toma de decisiones en la realidad y su propia evolución, requerirán ajustes o modificaciones de diferente intensidad en el marco teórico.

En tal sentido, es importante definir un punto de partida para la selección y desarrollo de esas categorías centrales y de algunas hipótesis que las relacionen. Ello lleva a la necesidad de objetivar algunas percepciones que el sistema de planificación tiene sobre la posición doctrinaria del gobierno, la realidad económico-social y política, y sobre el desempeño del sector

público en el marco del correspondiente proceso de planificación-ejecución. La explicitación de estas percepciones aumenta la probabilidad de lograr una coherencia inicial y coloca la tarea del sistema de planificación en el marco de las orientaciones básicas del sistema de decisiones y de las restricciones de la realidad económico-social y política, incluyendo las impuestas por la capacidad real de acción (desempeño) de la burocracia.

La operacionalización del marco teórico no es una actividad estrictamente separada de la anterior; interactúa con ella y por lo tanto no es factible precisar el momento de su inicio. La operacionalización del marco teórico en variables e indicadores debe diferenciar entre niveles de políticas y dentro de ellos tomar en consideración las diferencias espaciales.

Esta actividad le da contenido empírico al marco teórico, ya que lo relaciona con la recolección de datos; debe procurarse que los datos respondan a la necesidad del asesoramiento permanente en la toma de decisiones. En tal sentido, las variables e indicadores deben ser apropiados al nivel de política que se trate y a la actividad de dirección que se desarrolle.

La recolección y manejo de información es una actividad que involucra tareas que van desde la recolección de datos [18] con base en los indicadores definidos para la operacionalización del marco teórico, su procesamiento y almacenamiento, hasta el registro de la información proveniente del análisis de alternativas de políticas y de decisiones tomadas. Todo esto debe realizarse en una forma que permita el fácil acceso a la información, para el cumplimiento oportuno de las tareas de diseño de alternativas de políticas requeridas para el asesoramiento permanente en la toma de decisiones.

La recolección de datos se refiere a la definición e identificación de la población que se cubrirá, para lo cual se empieza con un marco muestral; luego se decide sobre la cobertura. En el caso de que se escoja una muestra, seguirá la selección de la muestra y la definición de los métodos de recolección, lo cual será en función del tema y de la disponibilidad de recursos.

El manejo de los datos comprende detectar errores de medición, la corrección de dichos errores, la codificación que coloca los datos en una forma cuantitativa, la tabulación que incluye cierto grado de agregación y ordenamiento, el almacenaje y la difusión a los usuarios en una forma inteligible y de rápido acceso.

En esta actividad se incluye, además, el registro de información proveniente del análisis de alternativas de políticas previamene definidas y de las decisiones que se tomen, que al igual que los datos o información primaria está sujeta a manejo dentro de esta actividad.

La recolección y manejo de información en los términos planteados tienen necesariamente como pre-requisito la definición y operacionalización de un marco teórico. Este conjunto de actividades de la fase de sistematización de información del proceso de análisis de políticas, diferenciado según el nivel de política que corresponda, es lo que constituye la base del sistema de información para la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Un sistema de información es evaluado por criterios de relevancia, exactitud, consistencia, oportunidad y accesibilidad. Los cuatro últimos son inherentes a la actividad de recolección y manejo de información, mientras que el primero lo es a las actividades de definición y operacionalización de un marco teórico.

La relevancia de un sistema de información dependerá de cuán bien integrado esté al proceso de conceptualización de la información necesaria para la toma de decisiones. El sistema de información más exacto, consistente, oportuno y accesible puede no ser muy útil para los propósitos del análisis de políticas y la correspondiente toma de decisiones, si no proporciona información relevante para dichos propósitos.

B. Diseño de alternativas de políticas

Esta fase caracteriza la esencia del proceso de análisis de políticas en la medida en que, a través de ella, se generan las alternativas de política que proponen al sistema de decisiones para transformar la realidad económico-social y política en función del marco doctrinario del gobierno, reconociendo las restricciones actuales y potencialidades de dicha realidad.

El diseño de alternativas de políticas puede definirse, en una acepción restringida, como la transformación de la información necesaria, aplicando los procedimientos y técnicas más adecuados para la obtención de alternativas de decisiones útiles, con el fin de resolver de la mejor manera los problemas identificados en la realidad que se desea transformar.

Para cada uno de los niveles de políticas se debe desarrollar un proceso de transformación específico que implica diversas modalidades y diferente profundidad en el uso de la información. Sin embargo, para cada uno de ellos se da un mismo conjunto de actividades que llevan a la presentación de las alternativas de políticas al sistema de decisiones que el sistema de planificación considera más adecuadas. Estas actividades que comprende el diseño de alternativas de políticas son:

1. Definición de problemas.
2. Identificación y análisis de alternativas de políticas viables para solucionar los problemas identificados.

La definición de problemas es una actividad que permite definir en forma explícita y sistemática el problema específico que requiere la toma de decisión para corregirlo. La definición de un problema es pre-requisito para realizar un análisis; se puede afirmar que para diseñar alternativas de políticas previamente debe ser reconocida la existencia de un problema en alguna de las áreas estratégicas de acción priorizadas, frente al cual el sistema de dirección ha identificado y legitimado como deseable encontrar una solución.

Para ello es necesario ubicar el problema en términos de la desviación entre la situación deseada y la encontrada, la revisión de la situación deseada, y la determinación del alcance y naturaleza del problema.

Debe llevarse a cabo una serie de tareas que en su conjunto le dan el contenido propio a esta actividad, entre ellas las siguientes:

- identificar el problema dentro de las áreas estratégicas definidas para el respectivo proceso de planificación-ejecución;

- identificar a qué y a quiénes afectan los problemas detectados, en términos de grupos, agentes, intereses involucrados, etc.;

- definir el tipo de información adecuada para explicitar e interpretar los problemas detectados en el grado de profundidad requerido según el tipo de decisión y nivel de política que se quiera generar;

- cualificar la importancia de los problemas de acuerdo a su importancia dentro de la estrategia de desarrollo vigente;

- determinar el desempeño del sector público en los correspondientes niveles de actuación, que se considera importante movilizar a los efectos de solucionar los problemas identificados.

La información necesaria dependerá en términos generales de dos elementos: a) el tipo de problema que se trate; y b) el tipo de procedimientos y técnicas de análisis de políticas que sea necesario utilizar. Estos elementos demandan determinado tipo de antecedentes que condicionan el grado de certidumbre de las alternativas de políticas que se propongan, lo cual está conectado directamente con lo afirmado en la sección anterior, en donde se daba relevancia a la investigación, captación, sistematización y acumulación permanente de información para el análisis de políticas, de modo tal que se cuenta

como restricción del propio análisis de política y como elementos cuyo conocimiento favorece la aceptación y la instrumenación de las alternativas que se adopten.

En su labor de generar alternativas de política para asesorar permanentemente en el sistema de decisiones, el sistema de planificación debe establecer mecanismos de relación e intermediación que permitan presentar sus productos e interactuar a tres niveles:

1. Con el sistema de decisiones

   La presentación y discusión de problemas y alternativas de solución con los decisores se realiza en ambitos administrativo-espaciales diferentes, según el tipo de decisiones-acciones requeridas.

   La presentación y discusión de problemas y alternativas de solución con decisores, así como también con los ejecutores, no debe visualizarse como un conjunto de momentos. Más bien, se trata de un proceso iterativo en el cual distintos problemas y alternativas de solución son consultados con distintos niveles, ajustados como producto de ello y luego sustentados como alternativas para transformar la realidad en el sentido deseado.

2. Con las organizaciones del sector no-público, aquellas del sector público que participan en la actividad productiva y con el resto de la burocracia encargados de la ejecución de políticas, ya sea que controlan determinadas fuentes de poder o que actúan como intermediarias en las transacciones entre grupos de poder.

   Aquí hay que distinguir e identificar dos subniveles: los agentes directamente afectados por las políticas como receptores e intermediarios en el cumplimiento de los objetivos de aquéllas y los agentes que influyen o son influidos en forma indirecta por dichas

decisiones, y que en su conjunto conforman el marco de condiciones de la realidad en que se desenvuelven las acciones del sector público.

La presentación y discusión de las políticas con el resto de la burocracia es fundamental para garantizar que su aplicación sea coherente con los objetivos y logros que persiguen las unidades de decisión.

Según el tipo de decisiones que se generen a partir de dichas alternativas, las presentaciones y consultas con unos y otros pueden ser realizadas por los distintos elementos del sistema de decisiones, por el sistema de planificación o por ambos. Las reglas básicas del juego varían de país a país, según los mecanismos legitimados para la articulación y agregación de intereses y para la resolución de conflictos.

En cada caso, el sistema de planificación debe explicitar las normas básicas que regulen la comunicación con los diferentes agentes y establecer el papel que les corresponde en la presentación y las consultas.

3. Entre las diversas unidades técnicas que componen el sistema de planificación

A los efectos de no afectar la oportunidad en la presentación de los productos del proceso de análisis de políticas, es necesario identificar y establecer los mecanismos de relación, comunicación y consulta necesarios, con el fin de que el funcionamiento del sistema de planificación no se constituya en una restricción adicional en el planteamiento oportuno de las alternativas de política diseñadas para el sistema de decisiones.

Estos mecanismos adquieren importancia sustancial para lograr la coherencia integral de los productos del sistema de planificación.

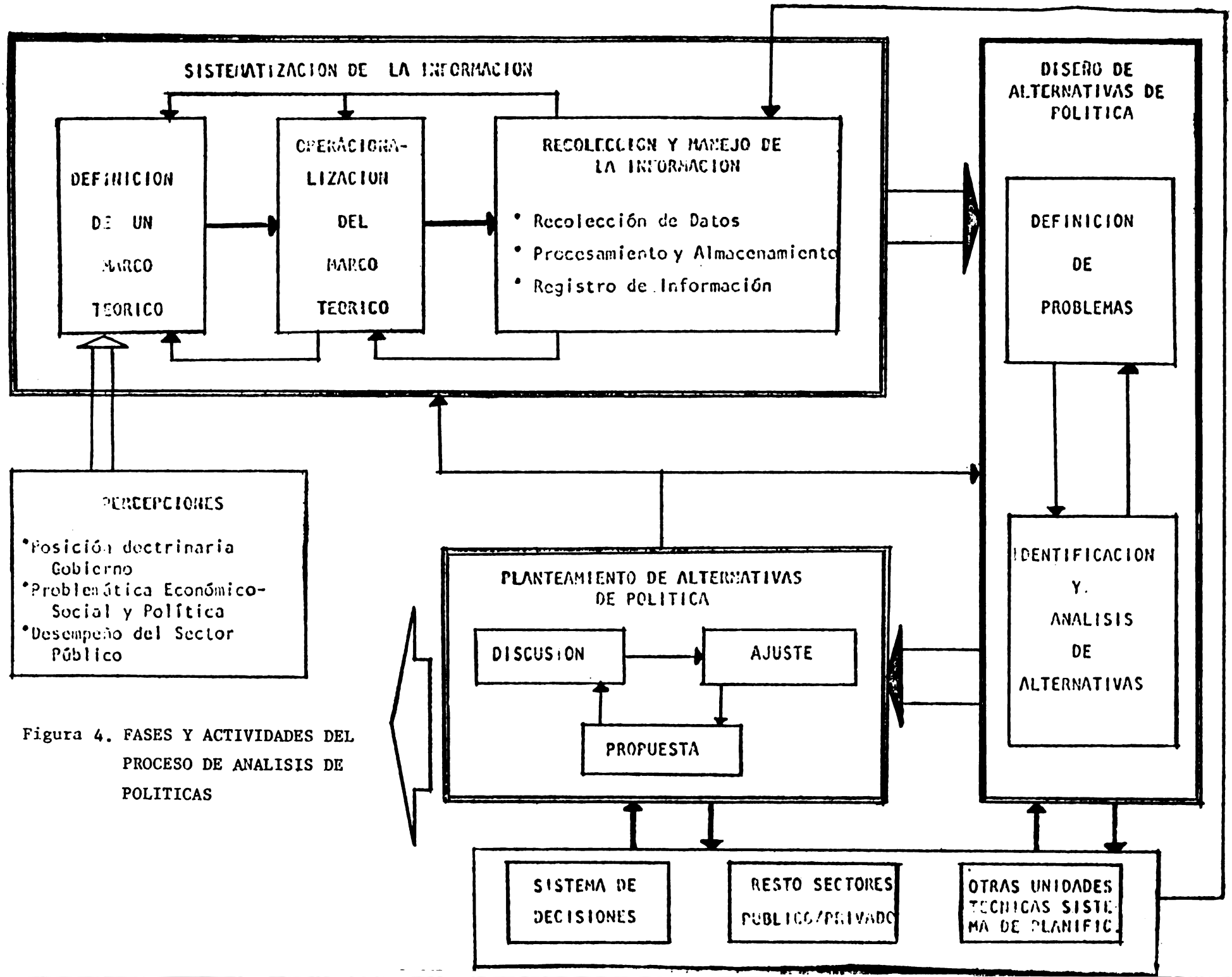


Figura 4. FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

NOTAS

1. James T. Bonnen. Improving information on agriculture and rural life. American Journal Agric. Econ. December, 1975. pp. 753-763.

2. Sector privado empresarial y otros grupos de la población.

3. Ver P. Lizardo de las Casas. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA.

4. Concepción finalista del tipo de sociedad a que se aspira llegar, que evoluciona ligada a cambios en la realidad económico-social y política.

5. Cuando el proceso de planificación-ejecución se define a nivel de toda un área, región o de todo el país, se le debe entender como el proceso de desarrollo al respectivo nivel.

6. Esta interdependencia está planteada desde el Documento PROPLAN-1, pero hay tendencia a minimizarla a través de un uso exagerado y compartamentalizado de estas actividades como etapas del proceso y con ello, en algunos casos, se contribuye a acentuar las desarticulaciones que se trata de corregir.

7. Un sistema es definido como un complejo de componentes que se interrelacionan para lograr un objetivo, merced a un conjunto de productos generados mediante procesos particulares. Para caracterizar un sistema se necesita definir sus objetivos, sus componentes (conjunto de actividades organizadas en función de un determinado criterio) y las relaciones fundamentales entre ellos, delimitando el ambiente y precisando el objetivo como una relación entre el sistema y su ambiente; en igual forma, se requiere identificar los recursos y productos del sistema que le permitirán alcanzar los objetivos.

8. A estas mismas conclusiones llegan Marcus Ingle y Merlyn Kettering del Development Project Management Center (DPMC); ver IICA-PROPLAN y USDA-DPMC. Guidance System Improvement: An emerging approach for planning and managing agricultural and rural development.

9. Otro de los cinco postulados del enfoque de PROPLAN se refiere al replanteamiento de las disciplinas de la planificación y la administración para el desarrollo, y del papel de los respectivos profesionales, en el sentido de lograr una verdadera integración disciplinaria y destacar el carácter grupal del trabajo que estos profesionales deben realizar. El trascender las fronteras a menudo artificiales de las disciplinas científicas y la constitución de equipos de trabajo articulados por esquemas referenciales comunes en función de tareas concretas es fundamental para poder enfrentar

el reto multidimensional que impone el desarrollo agrícola y bienestar rural.

10. Documento PROPLAN-1. En su capítulo II se plantea la coherencia integral como consistencia interna entre decisiones que reflejan diferentes niveles de políticas y su adecuación a la evolución de la realidad económicosocial y política que se busca transformar. En la sección siguiente se le da más precisión a este concepto.

11. El enfoque de PROPLAN identifica entre sus postulados principales, la reunificación de teoría y práctica, de decisión y acción, en el sentido de despojar a la teoría y a las decisiones de su dimensión de pensamiento abstracto y a la práctica y a las acciones de su dimensión puramente pragmática, para dar paso a una integración de ambos elementos. Se trata de una perspectiva referida a la realidad como objeto de decisión-acción, la cual se contrapone a la abstracción como deformación del pensamiento y la acción (teoricismo, pragmatismo).

12. Es conveniente recordar que hay muchos procesos de planificación-ejecución; por ello en cada situación es necesario empezar por caracterizar el sistema que lo genera, el cual puede definirse para un ámbito determinado de acción, que puede ser un proyecto, un programa, un área, una región, un subsector, un sector, una institución, etc.

13. Es importante entender lo que significa el vínculo de los asesores con los decisores y ejecutores en diferentes ambitos administrativo/espaciales. El vínculo con los decisores significa entender su posición política para propiciar un tratamiento científico de los problemas y potencialidades que tome en cuenta las implicancias políticas de las soluciones que se planteen; por lo tanto, no se debe ver como un inmediatismo político pero si la necesidad de que se dé un acompañamiento efectivo. En igual forma, el vínculo con los ejecutores es necesario para captar sus demandas reales y generar respuestas eficaces a ellas.

14. Los factores coyunturales son variables cuyo comportamiento alcanza determinados valores críticos que difieren en forma significativa del margen de comportamiento previsto, lo cual afecta de una determinada manera y grado el uso de insumos, la realización de acciones, la generación de productos y el cumplimiento de objetivos.

15. El manejo de programas y proyectos se concibe como un conjunto de actividades relacionadas, que forman parte de la conducción de un proceso de planificación-ejecución, las cuales permiten que los recursos humanos, físicos y financieros asignados a dichos programas y proyectos sean movilizados en forma eficiente y contribuyan a la realización efectiva de las decisiones operativas, adoptadas y ajustadas a las necesidades de la población.

16. Esta sección es una ampliación de las ideas contenidas en: P. Lizardo de las Casas y Eduardo Cobas. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Documento PROPLAN-1. Costa Rica, 1978.

17. Esta sección se basa en el Documento PROPLAN-20: A guide to information for policy analysis.

18. Los datos son el producto de la medición, mientras que la información es el resultado de procesar los datos a través de su interpretación y análisis. En un sentido se puede pensar en un continuum de información con los datos en el nivel inferior y el nivel superior sin límites. Cualquier información tiene un lugar en ese continuum de información, dependiendo del grado de interpretación y análisis que tenga.

19. Los conceptos de viabilidad están referidos a la coherencia integral que deben tener los productos del proceso de análisis de políticas, o sea a la consistencia interna con diferentes niveles de política en diferentes ambitos administrativo/espaciales y a la adecuación a la realidad institucional o desempeño y capacidad del sector público (viabilidad institucional), a la realidad económico-social (viabilidad económico-social), a la realidad política (viabilidad política), y a la realidad tecnológica (viabilidad técnica).

BIBLIOGRAFIA

1. ABKIN, M.H., y otros. A guide to information and policy analysis for agricultural decision making in Latin America and the Caribbean. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 401 (Documento PROPLAN-20). San José, Costa Rica, 1979.

2. BONNEN, J. T. Improving information on agricultural and rural life. American Journal Agric. Econ., Dec. 1975. pp. 753-763.

3. CEPAL. Aspectos administrativos de la planificación: control, evaluación y ajuste de planes, programas y proyectos. Santiago, Chile, 1968.

4. DE LAS CASAS, P. L. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. IICA XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema IB pp. 9-15. San José, Costa Rica, 1981.

5. _____. Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 339 (Documento PROPLAN-21). San José, Costa Rica, 1981.

6. _____, y COBAS, E. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y toma de decisiones en el sector agrario. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 339 (Documento PROPLAN-1). San José, Costa Rica, 1978.

7. _____, Análisis del funcionamiento de las unidades de planificación sectorial en el proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 340 (Documento PROPLAN-2). San José, Costa Rica, 1979.

8. IICA-PROPLAN. Orientaciones para el estudio del Sistema de Planificación Agropecuaria. Documento Interno PROPLAN 20, San José, Costa Rica, 1981.

9. _____, y USDA/DPMC. Guidance System Improvement. An emerging aproach for managing agricultural and rural development. (Internal working draft). Washington, D. C., 1982.

10. KORTEN D. y PAZ SILVA, L. Necesidad de un enfoque integrado sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y rural posiciones convergentes. IICA Serie Publicaciones Misceláneas No. 400. (Documento PROPLAN 19). San José, Costa Rica, 1981.

11. OPTNER, S.L. Análisis de sistemas para empresas y solución de problemas industriales. Editorial Diana, México D.F., 1968.

12. PAJETSKA, J. Mecanismos para la formulación y ejecución de planes. In Aspectos administrativos de la planificación. CEPAL, Santiago de Chile, 1968.

13. ROBERTS, P. y VALLEJO, C. Guía para el Manejo de Proyectos. IICA. San José, Costa Rica, 1979.

Editorial IICA

REVISTA DE LA CEPAL
Agosto de 1979

Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana

*Carlos A. de Mattos**

Las últimas dos décadas atestiguan un notable auge de diversas actividades desarrolladas en torno al tema de la planificación nacional en los países latinoamericanos; en lo fundamental, estas actividades se expresaron a través de la elaboración de distinto tipo de planes, de la creación de numerosos organismos especializados en la materia y de una intensa discusión sobre alcances, contenidos, procedimientos, modalidades, técnicas, resultados y perspectivas de la planificación.

Desde sus orígenes la planificación estuvo vinculada a objetivos muy ambiciosos y encuadrada en una perspectiva relativamente optimista, razón por la cual generó expectativas muy amplias y seguramente desproporcionadas en relación a lo que permitían esperar las condiciones imperantes en cada país. En contraste con ello, en el tiempo transcurrido desde entonces los mecanismos de planificación no operaron en la forma prevista y los resultados obtenidos no se situaron a la altura de los objetivos inicialmente planteados. Todo esto condujo a un estado de frustración generalizada y de creciente escepticismo en relación a las perspectivas de la planificación, lo que se puso de manifiesto en la controversia sobre la denominada crisis de la planificación.

Aun cuando mucho se ha escrito y discutido sobre esta supuesta crisis de la planificación, el tema en modo alguno parece estar agotado; por el contrario, resulta razonable suponer que el análisis de las causas de la situación señalada permitirá avanzar en la discusión sobre el alcance y las perspectivas que la planificación puede tener en nuestros países. El presente trabajo se sitúa en este terreno y se propone revisar las modalidades que la planificación ha adoptado en la experiencia latinoamericana en el transcurso de las últimas dos décadas y analizar cómo esas modalidades se han ubicado con relación a las específicas condiciones económicas, sociales y políticas aquí imperantes.

*Funcionario del ILPES.

I

Los orígenes de la planificación en América Latina

Aun cuando no es posible desconocer que a partir de mediados de siglo se habían iniciado trabajos de planificación en algunos países latinoamericanos y que en el decenio de los años cincuenta ellos se habían incrementado, debe subrayarse que fue sólo en la década siguiente cuando estas actividades cobraron verdadero impulso.[1]

De hecho, la aceptación generalizada a nivel oficial de la planificación como instrumento para 'promover el desarrollo' aparece estrechamente vinculada a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961. En el transcurso de la misma —que indudablemente marca un hito de singular importancia en la historia de la planificación en América Latina—, los representantes de la mayoría de los países aprobaron un conjunto de recomendaciones donde, luego de exponer una ambiciosa lista de objetivos cuyo cumplimiento se consideraba necesario para hacer frente a los males que aquejaban a la región, se preconizaba la necesidad de 'programar' el desarrollo.[2] Este reconocimiento explícito de la necesidad de 'programar' el proceso socioeconómico tuvo indiscutible significación por cuanto contribuyó a superar una situación de resistencia generalizada hacia la planificación, resistencia originada en la connotación política que hasta entonces muchos gobiernos le atribuían, y que, obviamente, se encontraba vinculada a los orígenes y posterior desarrollo de la planificación en los países socialistas. Es precisamente por esta resistencia a todo lo relacionado

[1] Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, N.º 2, octubre de 1967.

[2] El primer punto del capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este establece: "Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". Consejo Interamericano Económico y Social, *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria*, Washington, D.C., Unión Panamericana, 1961, p. 12.

con la planificación que, por aquel entonces, se solía recurrir a la utilización del término menos controvertido de 'programación', aun cuando en definitiva se estaba dando a ambos términos un contenido equivalente.[3]

Las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este dieron un decisivo impulso a las actividades vinculadas con la planificación en América Latina y contribuyeron a caracterizar las modalidades y el contenido del proceso. En efecto, dicha conferencia, al definir las condiciones y los mecanismos de la Alianza para el Progreso, estableció que un plan de desarrollo constituía un prerrequisito ineludible para la obtención del financiamiento externo pertinente. Esta necesidad de disponer de planes introdujo uno de los aspectos distintivos de este capítulo de la historia de la planificación en nuestro continente. En definitiva, la Carta de Punta del Este y el establecimiento de la Alianza para el Progreso, significaron el compromiso de implantar o fortalecer "sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social".[4] Esto a su vez significó, para cada uno de los países de la región, la necesidad de constituir o de reforzar los equipos técnicos capaces de elaborar tales 'programas'.

Puesto que en la mayor parte de los casos las actividades de planificación tuvieron su comienzo efectivo en este período, la elaboración de planes se presentó como una tarea relativamente nueva y, por lo tanto, carente de tradición en el marco de las actividades tecnoburocráticas de los países latinoamericanos.[5] Por ello, para cumplirla fue necesario organizar o reorganizar las dependencias del sector público que debería llevar a cabo estas nuevas actividades, lo que planteó la necesidad de integrar los respectivos cuadros técnicos en un período relativamente breve. De esta manera, en el momento en que los distintos países comenzaron a establecer sus sistemas de planificación, hizo su aparición el personaje del planificador, cuyos rasgos más destacados merecen ser considerados con cierto detenimiento, sobre todo por la incidencia que él habrá de tener en el resultado de las actividades que le corresponderá realizar.

a) *El planificador y su ideología*

El primer aspecto que debe destacarse —y seguramente el más importante—, es que el planificador de los años sesenta se encontraba vinculado a una corriente del pensamiento económico latinoamericano que, a base de una interpretación del proceso histórico de los países de la región y de una concepción del desarrollo económico, postulaba la necesidad de realizar ciertas transformaciones en la estructura socioeconómica y sostenía además que la planificación era el medio más adecuado para lograrlo.

Esta corriente, que tiene sus raíces y su expresión más destacada en los estudios, en las interpretaciones y en las propuestas de la CEPAL y, en particular, en los trabajos de Raúl Prebisch,[6] se generó y consolidó al avanzar el período de la segunda postguerra, y adquirió bien pronto una significativa gravitación en el ámbito de los países latinoamericanos. De este modo, a partir de las formulaciones originales de Prebisch y de la CEPAL, se fue elaborando un cuerpo teórico en el que muchos economistas y sociólogos latinoamericanos de la época

[3] Así, por ejemplo, uno de los primeros documentos de la CEPAL sobre el tema se titula *Introducción a la técnica de la programación*, México, Naciones Unidas, 1955. Otro de los textos precursores de la época también recurre a esta expresión; es el caso de las notas de clase de los cursos de Jorge Ahumada en la CEPAL, titulados *Teoría y programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1958. Similares consideraciones pueden hacerse con relación a la terminología empleada en las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este. Cabe señalar, sin embargo, que esta distinción que aquí fundamentalmente constituía un artificio semántico, no tiene relación con la diferencia establecida por algunos autores (Bettelheim, por ejemplo) que utilizan la palabra planificación para referirse exclusivamente a la experiencia de los países socialistas, en tanto que reservan la de 'programación' para la de los países capitalistas.

[4] Véase Consejo Interamericano Económico y Social, *op. cit.*

[5] Véase CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, p. 114.

[6] Véanse, en especial, Raúl Prebisch, *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89/Rev.1), abril de 1950; y CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), setiembre de 1952.

se apoyaron, y al que a su vez realizaron aportes y contribuyeron a desarrollar. Tal es el caso, entre otros, de Jorge Ahumada, Celso Furtado, Juan Noyola, José Medina Echavarría, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, y otros.[7]

En el análisis de los principales problemas que afectaban a las economías latinoamericanas dichos autores fueron definiendo una línea original de interpretación de los problemas del desarrollo y el subdesarrollo; según Cardoso, "la CEPAL produjo ideas que, en su época, ayudaron a comprender algunos de los problemas centrales de la acumulación capitalista en la periferia y algunos de los obstáculos que se le anteponen".[8]

Fundamentada en estas ideas, la CEPAL pasó a postular ciertas líneas de acción que constituyeron las bases de un modelo normativo para los países de la región. Los elementos centrales de este modelo estaban referidos principalmente a la necesidad de la industrialización, de la modernización de la agricultura y de la dinamización y diversificación del comercio exterior. A todo esto debe agregarse que varios de los economistas que podrían considerarse como adscritos a esta línea de pensamiento, y la misma CEPAL posteriormente, fueron más allá de las propuestas originales y —en el contexto de la lógica interna de dicho modelo— postularon la necesidad de realizar transformaciones estructurales como condición necesaria para superar la situación de subdesarrollo que afectaba a estos países.

Todo ello fue configurando una concreta *ideología*[9] sobre el desarrollo, la que generalmente fue conocida bajo denominaciones como 'corriente estructuralista' y, también, 'desarrollista'[10] y como tal adquirió rápidamente una amplia difusión en América Latina, a través de innumerables libros, artículos, conferencias, seminarios, polémicas, etc. La misma CEPAL primero, y posteriormente el ILPES, a través de numerosos cursos cuyo objetivo era contribuir a la formación de los cuadros técnicos latinoamericanos en el campo del desarrollo y de la planificación, contribuyeron a dar una difusión aún más amplia a esta manera de percibir la realidad latinoamericana y de encarar las acciones futuras. Se generó así un clima intelectual al que se adscribió una parte importante del pensamiento socioeconómico de la época.

Es en el marco de esta concepción que se postula la necesidad de la planificación como medio para la realización del modelo de desarrollo propuesto. De tal forma, durante este período en los países latinoamericanos la planificación surge y adquiere una indiscutible gravitación vinculada a una propuesta concreta de desarrollo. Este hecho, ya reiteradamente analizado,[11] tuvo una marcada influencia en la forma de definir la planificación y en la orientación general de las actividades que entonces se cumplieron en este campo.

La situación imperante en ciertos medios vinculados a la vida intelectual y a la actividad política en la mayor parte de los países era muy propicia para la penetración de la ideología desarrollista y de sus procedimientos; la crisis

---

[7] Entre muchos otros testimonios al respecto pueden destacarse: Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*, Santiago de Chile, Ed. del Pacífico, 1958; José Medina Echavarría, *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago de Chile, Ed. Andrés Bello, 1959; Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1958; Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

[8] Fernando H. Cardoso, "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977, N.º 4, p. 40.

[9] Dejando de lado la intrincada discusión sobre el concepto mismo de ideología, en este trabajo se entenderá como tal "los puntos de vista basados en un sistema de valores y relativos a los problemas planteados por el objetivo deseado del desarrollo social; puntos de vista que determinan las actitudes de los hombres, o sea su disposición para adoptar algunos comportamientos en situaciones determinadas y su comportamiento efectivo en las cuestiones sociales". Adam Schaff, Traducción Ignasi Vidal Sanfeliú: *Historia y verdad*, México, Ed. Grijalbo, pp. 209-210.

[10] Al respecto, F.H. Cardoso expresa: "el pensamiento de la CEPAL generó *ideologías* y dio lugar a la acción, abriéndose a la práctica política" (F.H. Cardoso, *op. cit.*, p. 38). Véanse también Albert O. Hirschman (1961), "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en Albert O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Buenos Aires, Ed. del Instituto, 1963, y Aldo Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976, especialmente pp. 595 y ss.

[11] En el informe de un importante Seminario realizado en 19[illegible] se afirma: "...en el caso latinoamericano la planificación ha venido a ser considerada como el instrumento

económica que estaba teniendo profundas repercusiones políticas (téngase en cuenta la difícil evolución de ciertos modelos populistas, la situación de insurgencia interna que vivían muchos países, la aparición de la primera nación socialista latinoamericana, etc.) determinaba un campo sumamente fértil para el avance de este clima intelectual. Claro está que esto no debe ser exagerado, puesto que la gravitación efectiva del pensamiento desarrollista solamente alcanza a algunos círculos intelectuales, como ocurre con ciertos grupos vinculados al campo de las ciencias sociales y a las actividades políticas. Al mismo tiempo, y en tanto este clima intelectual se fue ampliando, los postulados de la CEPAL y de la corriente desarrollista también comenzaron a ser persistentemente atacados y combatidos, tanto desde la derecha como desde la izquierda.[12]

En la medida en que fueron ganando difusión y popularidad estas ideas influyeron, por una parte, en la constitución de los sistemas de planificación y, por otra, en el contenido mismo de los planes. De manera que cuando en 1961 la Conferencia de Punta del Este estableció sus recomendaciones, lo hizo bajo el influjo de estas ideas y de este clima intelectual; como ya se ha señalado, la Carta de Punta del Este preconizó la necesidad de la realización de cambios estructurales y, en cierta forma, legitimó el empleo de la planificación como medio para promover el desarrollo.

Cuando, para cumplir con estas recomendaciones, los gobiernos debieron abocarse a la tarea de crear organismos de planificación y, por consiguiente, a reclutar planificadores para integrar los respectivos equipos técnicos, recurrieron principalmente a una oferta de técnicos que procedía del ámbito de este clima intelectual.

Cuando los especialistas reclutados asumieron sus funciones como planificadores, lo hicieron acompañados de todo su bagage de opiniones y convicciones personales que, como ya se ha dicho, en última instancia suponía una ideología de cambio social. De allí que pueda afirmarse que los planificadores de la década de los años sesenta no fueron meros planificadores, sino que, esencialmente, fueron *planificadores del desarrollo*. Planificación y desarrollo pasaron de este modo a ser los componentes inseparables de una manera de encarar el diseño y la conducción del proceso de política económica. Durante este período alcanza su apogeo la figura del planificador concebido como agente de cambio social, tan frecuentemente idealizada en cierta literatura de esa época.

En todo caso, cabría preguntarse cómo se reclutó y por qué este tipo de planificador. A este respecto puede señalarse que la tarea de reclutamiento se cumplió sin que se asignase —más allá de ciertos límites relativamente amplios— una consideración especial al análisis de lo que los futuros planificadores pensaban acerca de la orientación que debía darse al proceso de política económica, así como tampoco a la concepción que tenían sobre la planificación. En otras palabras, no hubo mayor interés en identificar el grado de adhesión que los funcionarios a reclutar podían tener con el fundamento ideológico de las decisiones que los agentes que detentaban el poder estaban dispuestos a adoptar. De alguna manera, esta forma de actuar estuvo influida por una concepción que atribuía un carácter relativamente neutro a la planificación[13] y que, consecuentemente, tenía una visión marcadamente tecnocrática sobre la función del planificador.

Al procederse de esta manera se omitió tomar en cuenta que, por encima de la coincidencia en torno a ciertos postulados amplios

---

fundamental para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profundos". ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1966, p. 13. Por su parte, Germánico Salgado al referirse a las tareas de planificación en América Latina, ha señalado: "Desde sus orígenes estuvo ligada a una interpretación del subdesarrollo (y del desarrollo) cargada de un contenido político. Este contenido justifica la disciplina que ella supone. Se deriva de un análisis de la sociedad, que postula una política de desarrollo basada en el cambio estructural, una de cuyas consecuencias es la transferencia del poder económico a los grupos empresariales modernos y el Estado", Germánico Salgado, *Los primeros esfuerzos de planificación en América Latina. Notas sobre una experiencia*, edición mimeografiada, 1968.

[12]Véanse F.H. Cardoso, *op. cit.*, y A. Solari y otros, *op. cit.*

[13]Véase una discusión sobre la supuesta neutralidad de la planificación en Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 588 y ss.

—generalmente relacionados con indicadores del nivel de bienestar como los que, por otra parte, preconizaba la Carta de Punta del Este— resultaba de fundamental importancia el acuerdo en torno a la orientación que se deseaba dar al proceso. Por ejemplo, ello significó soslayar el hecho de que si bien resulta posible lograr la coincidencia de todos los protagonistas de un cierto proceso en torno a objetivos generales como el mejoramiento de la distribución del ingreso, tal coincidencia suele desaparecer cuando se caracteriza la orientación del proceso concreto que será necesario cumplir para el logro de tales objetivos y, más aún, cuando se definen los respectivos instrumentos de política económica y es posible evaluar su costo concreto. Entonces se comprueba que si no existe un fundamento ideológico común comienzan a surgir profundas y, en la mayor parte de los casos, insuperables discrepancias.[14]

Al haberse procedido en esta forma no hubo mayores obstáculos para que los planificadores reclutados proviniesen de las filas de la corriente desarrollista, máxime cuando en general sus postulados coincidían con los de la Alianza para el Progreso, y cuando, además, ésta era uno de los destinatarios más importantes de los planes que debían ser elaborados. Cabe entonces preguntarse acerca de cuál fue la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación cumplidas durante este período.

b) *Los planificadores y el contenido de los planes*

Para analizar la influencia que tuvo esta concepción en las actividades de planificación, parece conveniente ubicar previamente el papel que la ideología de los diversos agentes implicados puede tener en el proceso de planificación. Para ello, conviene comenzar señalando que toda decisión de planificar se origina en una visión o imagen que un conjunto de agentes tiene sobre el futuro de una determinada entidad. Esta imagen, que se plantea como objetivo final del proceso, se contrapone a una situación actual que, en mayor o menor grado, se considera insatisfactoria. Ella expresa las intenciones y aspiraciones que los agentes que la sustentan tienen en relación al futuro de la entidad considerada y refleja un sistema de juicios de valor sobre la estructura y el funcionamiento de la misma; siendo así, toda imagen-objetivo se apoya en la ideología de los agentes que la han propuesto, y hace referencia, con mayor o menor precisión según los casos, a un concreto estilo de desarrollo[15] que se desea adoptar. Consecuentemente la orientación de un proceso de planificación —y, en particular, de un plan— surge del contenido de dicha imagen.

Toda vez que los agentes que controlan el proceso de decisiones han esbozado una imagen y establecido su determinación de hacerla realidad, las actividades iniciales del proceso de planificación estarán orientadas a identificar el sistema de acciones que configurarán la estrategia que deberá adoptarse para lograr el cumplimiento de la imagen. Habida cuenta de que se trata de un problema de planificación, la identificación de este conjunto de acciones tendrá que contemplar que ellas sean eficientes, coherentes entre sí, compatibles con la realidad y consistentes con la imagen; para lograr el cumplimiento de estas condiciones será necesario apoyarse en algún marco teórico sobre la estructura y el funcionamiento de la entidad a planificar.

Aun cuando en la práctica de la planificación latinoamericana tales fundamentos teóricos generalmente han quedado circunscritos a elementos de teoría económica, lo deseable sería que ellos estuvieran referidos en forma comprensiva y coherente al funcionamiento de la sociedad en su conjunto; dicho de otra

ss.

[14] Véase Edgardo Boeninger, *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, Santiago de Chile, ILPES (mimeografiado), pp. 75 y ss.

[15] Al respecto afirma Jorge Graciarena: "...un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". Y más adelante agrega: "...un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, N.º 1 Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

manera, que las acciones propuestas se apoyaran en una teoría general de la sociedad toda vez que pudiese disponerse de ella. No es difícil comprobar que este enfoque restrictivo del marco teórico adoptado constituyó una importante limitación de las estrategias propuestas, en tanto ello implicó considerar sólo el comportamiento del sistema económico y, consecuentemente, subvalorar los efectos de la incidencia de las acciones propuestas en términos sociales y políticos.[16]

Los fundamentos teóricos escogidos tienen que ser compatibles con la ideología de los agentes que sustentan la imagen, en tanto se supone que deben servir de base para las decisiones que aquéllos habrán de adoptar sobre las acciones del proceso; esto es fundamental para lograr la necesaria correspondencia entre la propuesta de acción y la acción real.

Este marco teórico constituye el punto de apoyo para todas las actividades que se cumplen para definir las acciones de planificación: análisis de la situación actual y formalización del correspondiente modelo analítico, formalización del modelo normativo basado en la imagen, realización de diagnósticos y diseño de la estrategia.[17]

Considerando las interrelaciones existentes entre estas diversas actividades es posible percibir la fundamental importancia que tiene la ideología en la configuración y formalización del proceso de planificación. Como en todo contexto socioeconómico coexisten diferentes ideologías sustentadas por distintos grupos de agentes, también coexisten diversas imágenes-objetivo; ello implica también la necesidad de escoger entre diferentes marcos teóricos;[18] un ejemplo claro de esta coexistencia de ideologías, imágenes y marcos teóricos alternativos, lo brindan los programas de acción presentados por diferentes fuerzas políticas en el caso de las sociedades organizadas institucionalmente bajo las formas de la democracia representativa.

Ahora bien, en situaciones de relativa estabilidad política, de las numerosas imágenes coexistentes en una sociedad nacional, hay sólo una que, en cada momento histórico, tiene real viabilidad política: es la que sustentan los agentes que controlan el proceso efectivo de toma de decisiones o decisores.[19]

En el marco de las consideraciones precedentes interesa analizar qué ocurrió en los países latinoamericanos cuando se comenzaron a elaborar los primeros planes de la época de la Alianza para el Progreso, en el entendido de que este período tuvo una influencia fundamental en la evolución posterior de la planificación en esta región. Ante todo debe señalarse que aun cuando entonces se había admitido la necesidad de elaborar planes, ello no quería decir que se hubiera aceptado la idea de la necesidad de la planificación; en lo escencial, podría afirmarse que se carecía de una cabal comprensión acerca del real alcance de lo que significaba planificar.

Por otra parte, aun cuando es indiscutible que los gobiernos latinoamericanos formalmente habían aceptado el contenido de la Carta de Punta del Este, tampoco es menos cierto que en la práctica no mostraban una efectiva disposición para llevar a cabo las medidas allí recomendadas, máxime cuando algunas de estas medidas tenían un alto costo social que, en muchos casos, afectaba directamente los intereses de las propias bases de sustentación po-

[16]En este sentido parece inobjetable la siguiente afirmación de Octavio Ianni, con todas las implicancias que ella tiene: "...las dos instancias fundamentales de la planificación son la *estructura económica* y la *estructura política*. Pero los planificadores no tratan, en general, sino de las relaciones y procesos relativos a la estructura económica. Sin embargo, las relaciones y procesos políticos también están siempre envueltos en la misma configuración. Por lo tanto, puede decirse que, en última instancia, la planificación es un proceso que comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras de poder", Octavio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*, Río de Janeiro, Ed. Civilizaçao Brasileira, 1971, p. 310.

[17]En esta revisión, en líneas generales se han mantenido las denominaciones establecidas por Jorge Ahumada para las diferentes actividades del proceso de planificación. Véase Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, marzo de 1966, vol. IV, Nos. 4-5.

[18]Obviamente, ello implica reconocer la importancia del condicionamiento ideológico que afecta a la teoría social y, en particular, a la teoría económica. Sobre este particular, véase Ronald L. Meek, *Economics and Ideology and other Essays*, Londres, Chapman and Hall, 1967, y un análisis referido a la experiencia latinoamericana en Aldo Solari y otros, *op. cit.*

[19]Véase Jorge Graciarena, *op. cit.*

lítica de dichos gobiernos.[20] El análisis de la situación imperante en los países de la región permite comprobar que la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, en la práctica, tenía una concepción considerablemente diferente de la de los planificadores acerca de cuál debía ser la orientación y el contenido del proceso de política económica. En definitiva, se trataba de una diferencia de carácter ideológico que se traducía en una distinta imagen-objetivo, aun cuando en muchos casos ésta no estuviese claramente enunciada.

En estas circunstancias, cuando existía cierto respaldo formal a las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este y cuando, por lo general, los agentes que controlaban el proceso de decisiones no establecían directivas precisas para el diseño del modelo normativo que tenían como meta, los planificadores encararon la elaboración de los planes encomendados a base de las directivas que emanaban de tales resoluciones y de sus propias convicciones.[21] Quiere ello decir que la actividad del planificador se centró en la elaboración de planes, actividad que cumplió siguiendo una cierta ortodoxia metodológica que se analizará más adelante; y esta actividad fue encarada con el fundamento de la ideología a la que ellos se adscribían y el apoyo de los marcos teóricos compatibles con esta ideología.

En función de estos fundamentos el planificador elaboró y planteó una imagen de cambio social, que conducía a polarizar sus preocupaciones en las acciones a mediano y a largo plazo, y tendía a relegar a un segundo plano la atención sobre los problemas coyunturales y sobre las acciones a corto plazo.[22]

Aun cuando los planes así elaborados muchas veces fueron formalmente aprobados, sólo en muy pocos casos llegaron a la fase de ejecución. La causa fundamental de ello se sitúa en las diferencias ideológicas existentes entre decisores y planificadores. En efecto, en tanto los planes eran documentos útiles para respaldar ciertas gestiones para obtener ayuda financiera externa, los decisores no tenían mayores objeciones en utilizarlos e, incluso, en darles su aprobación. Sin embargo, cuando se trataba de comenzar a ejecutarlos, para lo cual era necesario adoptar y aplicar las medidas de política económica propuestas por el plan, las discrepancias entre la concepción de los planificadores y la de los decisores afloraba rápidamente. En función de esas discrepancias que, como ya se ha dicho, en última instancia eran discrepancias ideológicas y, por lo tanto, se traducían en desacuerdo en cuanto a la estrategia de desarrollo, los decisores no adoptaban las decisiones propuestas por los planificadores; en consecuencia, la etapa de ejecución iniciaba un proceso indefinido de postergaciones y, a la larga, el plan pasaba a transformarse en letra muerta.

En síntesis, cuando la seductora idea de la planificación, hasta entonces un tanto abstracta y elusiva, comenzó a adquirir concreción a través de un conjunto de propuestas para la política económica, la supuesta viabilidad política del plan se fue reduciendo rápidamente.

Durante esta etapa, la consideración fundamental de que la planificación es una forma de conducir el proceso político fue dejada de lado. De hecho, los planificadores tendieron a ignorar la importancia que tiene la ideología de los agentes que controlan el proceso y, al hacerlo, transformaron su actividad —como señala Foxley— en un mero ejercicio teórico.[23]

Mientras tanto, sin embargo, en la mayor

[20] Véase Aldo Solari y otros, *op. cit.*, pp. 593 y ss.

[21] Al respecto, afirman Cibotti y Bardeci: "...el político no hacía explícitos sus objetivos para ser volcados en el plan y ante la carencia de definiciones claras, el planificador introducía sus propias ideas". R. Cibotti y O. J. Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeografiado), 1970. Véase también CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, p. 121.

[22] Haciendo referencia a este problema, Cibotti y Bardeci expresan: "El planificador, generalmente, presentaba un cuadro de soluciones basadas en una concepción estructuralista del desarrollo que no ponía remedio inmediato a los síntomas que preocupaban al político. El carácter que aquél le asignaba a los problemas, se encaminaba a la raíz de los mismos y a la necesidad de un cambio en el patrón de desarrollo. Esto tenía, desde el ángulo del político, el inconveniente de no brindar un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y, por otro lado, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de los grupos dominantes y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político", R. Cibotti y O. J. Bardeci, *op. cit.*, p. 6.

[23] Según Foxley, "...este proceso no ha pasado de constituir un ejercicio teórico, en el que participaban

parte de los casos el proceso cotidiano de política económica de cada país prosiguió sin solución de continuidad y sin que la acción de los equipos de planificación lo modificara significativamente. Esto es, como en el pasado, ese proceso cotidiano de política económica continuó a cargo de los organismos de la administración pública que tradicionalmente habían desempeñado esta función; es el caso de los ministerios de hacienda, de las direcciones de presupuesto, de los bancos centrales, etc. Al mismo tiempo, las oficinas de planificación, que habían hecho su irrupción con inusitado ímpetu en los cuadros de la administración pública de los países, no lograron llegar a desempeñar el papel que teóricamente se les había asignado y, en muchos casos, pasaron a vegetar en un anodino segundo plano.

Al margen de estas consideraciones, debe señalarse que en algunas pocas ocasiones hubo coincidencia ideológica entre los decisores y los planificadores y en que los procesos respectivos muestran que se comenzaron a adoptar algunas de las medidas de política económica propuestas por los planes; sin embargo, por otros factores más relacionados con las concretas condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en los respectivos países, aun cuando también con los procedimientos y métodos de planificación adoptados que se analizarán más adelante, el área de viabilidad política de los planes se fue reduciendo a lo largo del propio proceso y, al final, aquí también los planes fueron dejados de lado.

Resumiendo: como consecuencia de la carencia o de la reducción del área de viabilidad política de los planes puede observarse que desde comienzos de la década de los años sesenta numerosos países latinoamericanos contaron con planes, pero carecieron de efectivos procesos de planificación basados en tales planes.[24] Este distingo entre plan y planificación es importante para analizar el problema que aquí se desea plantear, en el entendido de que el primer término hace referencia a un documento formal, en tanto que el segundo se relaciona con un proceso político de toma de decisiones y de acciones concretas. Y es justamente este hecho, la disponibilidad de planes y la ausencia de procesos de planificación, en donde tiene su origen y fundamento principal la controversia sobre la crisis de la planificación. A la luz de las consideraciones anteriores, parece más razonable sostener que lo que entró en crisis no fue la planificación como tal, sino una determinada forma de concebir la planificación vinculada a una cierta concepción (ideología, imagen, modelo, estilo, teoría, estrategia) del desarrollo que carecía de viabilidad en las condiciones objetivas imperantes en esa circunstancia histórica en América Latina.

c) *Los planificadores y los procedimientos de planificación*

Un segundo aspecto que interesa analizar para el caso de la experiencia latinoamericana de planificación de este período es el referente a los procedimientos, métodos y técnicas de planificación adoptados para el cumplimiento de las tareas pertinentes. Al respecto puede afirmarse que los equipos de planificación que desempeñaron estas actividades en los países latinoamericanos en el período considerado —tanto por su formación profesional como por su experiencia previa—, se adscribían básicamente a la concepción que se aplicaba en los procesos de planificación que se estaban llevando a cabo entonces en algunos países capitalistas de Europa Occidental, como, entre otros, Francia, Holanda, los países nórdicos, etcétera.

La modalidad que la planificación allí

---

casi exclusivamente los técnicos en la materia, y cuya etapa más importante consistía en elaborar un documento (el plan)". Alejandro Foxley, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 18.

[24] Al respecto, Prebisch, en una temprana evaluación de la experiencia de planificación en los países latinoamericanos, afirma: "El avance más significativo se ha realizado sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse un claro reconocimiento de la significación de este hecho". Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

había adoptado, una vez superados los principales problemas emergentes de la guerra, constituía una respuesta funcional al tipo de problemas que se presentaban en estas sociedades; caracterizadas por una situación institucional sumamente consolidada y estable y por un nivel relativamente alto de desarrollo. En el marco definido por los parámetros de esta realidad, la planificación constituía un instrumento adecuado para lograr corregir o para reforzar ciertas tendencias comprobadas en el funcionamiento del sistema sin que —en la mayor parte de los casos— se plantease la necesidad de grandes transformaciones estructurales. Como tal, la planificación era esencialmente de tipo indicativo y tenía el carácter de un instrumento de ajuste.[25]

Esta forma de planificación —que, en sus aspectos formales generales, se inspiraba directamente en los métodos y técnicas desarrollados por los países socialistas y, especialmente, por la URSS— concentró sus esfuerzos en la tarea de elaborar un plan, concebido como un documento de carácter global y totalizador, que tenía la finalidad de servir de marco de referencia para orientar y controlar la trayectoria de las diversas variables a lo largo del período de planificación. Esta experiencia fue estableciendo una cierta ortodoxia en cuanto a los procedimientos de la planificación; en ella el plan se ubicaba como el elemento básico del proceso. A partir de allí era difícil concebir a la planificación si no se la relacionaba a este documento, al que en adelante denominaremos plan-libro, que se situaba como elemento inicial y central del proceso.

Esta ortodoxia también implicaba a los métodos y a las técnicas de planificación, que igualmente se trasplantaron a la experiencia latinoamericana sin ser objeto de mayor adaptación previa. Tal es el caso, por ejemplo, del método de planificación por etapas para la elaboración del plan y de ciertos tipos de modelos macroeconómicos directamente inspirados en los utilizados por la escuela de Tinbergen; también es el caso de las técnicas de insumo-producto cuyo empleo fue postulado sistemáticamente como instrumento para realizar la desagregación sectorial del plan, sin dar mayor relevancia, por ejemplo, a su escasa utilidad para la previsión económica en aquellos casos en que se proyectaba llevar a cabo significativas modificaciones estructurales.

Estos procedimientos, métodos y técnicas eran sumamente conocidos y gozaban de considerable aceptación en América Latina; si se revisan los textos sobre planificación elaborados durante este período en los países latinoamericanos, puede comprobarse en seguida cómo ellos se inspiraban en los antecedentes derivados de la experiencia europea.[26] De igual manera, si se examina la bibliografía más difundida y utilizada por los planificadores latinoamericanos, se podrá observar que básicamente estaba constituida por textos elaborados por quienes habían sustentado o colaborado en la experiencia de planificación de dichos países europeos.[27] Siendo éstos los procedimientos conocidos y aceptados en la materia, los planificadores latinoamericanos trataron de implantarlos en nuestros países.

En consecuencia, y resumiendo los aspectos analizados hasta aquí, puede observarse que los postulados de cambio social y los procedimientos de la planificación de ajuste, se vertebraron en las actividades de planificación que se desarrollaron en la mayor parte de los países latinoamericanos. En definitiva, ello significó hacer uso de los procedimientos de la planificación que se empleaban en los *procesos de ajuste* al servicio de una concepción que implicaba una planificación para llevar a cabo un *proceso de cambio*.

En estas circunstancias, el plan-libro resultó un instrumento excesivamente rígido y estático frente a los requerimientos de una realidad altamente inestable y cambiante, como era (y es) el caso de la de los países latinoamericanos. El plan-libro presupone como

[25] Véase A. Foxley, *op. cit.*, p. 15.

[26] Véanse, por ejemplo, CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación, op. cit.*; Jorge Ahumada, *Teoría y Programación del desarrollo económico, op. cit.*; y Pedro Vuskovic, *Técnicas de planificación*, Santiago de Chile, ILPES, 1965.

[27] Que es el caso, por ejemplo, de las obras de Pierre Massé, Jan Tinbergen, H. Chenery, V. Marrama, y otros; una revisión de los catálogos de la época de las principales editoriales de habla española especializadas en la materia permite corroborar esta afirmación.

hipótesis implícita la permanencia y la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables consideradas, de la estrategia y de las medidas de política económica propuestas; ello implica, a su vez, ciertas constancias en la entidad objeto de planificación que resulta difícilmente concebible para el caso de un país subdesarrollado.[28] La historia de ese período se encargó de demostrar que no era posible suponer tales constancias y que, en consecuencia, la mayor parte de los planes morían apenas nacidos.

Aun en aquellos casos en que existió cierta coincidencia entre la imagen de los planificadores y la de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones, los procedimientos basados en la concepción del plan-libro no resultaron adecuados para la conducción de un proceso tan lleno de contradicciones como las que caracterizan a un país capitalista periférico.[29] La misma publicación total del plan, al difundir de antemano las principales acciones que deberían irrumpir a lo largo del horizonte de planificación, contribuía a generar desde el comienzo del proceso conflictos mayores que los que cada medida de política económica individualmente considerada podía provocar, lo cual, en definitiva, reducía el área de viabilidad política de cada una y de todas esas acciones.[30] Los grupos cuyos intereses se consideraban lesionados por los cambios propuestos tendieron a organizarse anticipadamente para combatir la aplicación del plan al conocer el contenido de las acciones previstas. En la medida en que estos grupos expresaban una fuente efectiva de poder, su oposición fue restringiendo la posibilidad de ejecución del plan.

En síntesis, el análisis realizado hasta aquí permite arribar a la conclusión de que las tareas de planificación, en su etapa inicial, estuvieron marcadas por los siguientes dos aspectos que contribuyeron a restarles efectividad y que, en cierta forma, las condenaron desde sus orígenes:

a) En buena parte de los casos la imagen-objetivo que los planificadores adoptaron como base de los planes no era compatible con las condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en esa circunstancia histórica y no se adecuaba a la intencionalidad concreta de los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones; de esta manera, carecía de viabilidad política.

En última instancia, esto significa que entonces no existían condiciones para llevar a cabo un proceso de planificación articulado en torno a una imagen de contenido desarrollista; ello, sin embargo, no importa afirmar la ausencia de condiciones para planificar a base de imágenes con otro contenido, lo que, como se verá, ocurrió posteriormente.

b) Los procedimientos adoptados se inspiraban en una concepción de planificación de ajuste que, si bien podía resultar funcional en las condiciones prevalecientes en los países desarrollados, no se adecuaban a la situación y a la dinámica social de los países subdesarrollados.

Otros factores, como la ausencia de mecanismos operativos en los sistemas de planificación, la inadecuada coordinación entre planes y presupuestos del sector público, la ausencia de proyectos, la inexistencia de sistemas de información estadística apropiados, la institucionalización prematura de la planificación, etc., también fueron señalados como causas de la modestia de los resultados logrados por la planificación latinoamericana durante este período.[31] Sin embargo, el análisis realizado precedentemente tendía a mostrar que la incidencia de tales factores es marginal y que

[28] Hoy día es habitual que los planificadores rechacen esa rigidez del plan-libro. Dice, por ejemplo, João Paulo dos Reis Velloso, ex Ministro de Planificación de Brasil: "En suma, vamos a pensar en un planeamiento vuelto hacia los resultados, y preocupado por la ejecución coordinada de los programas, reconociendo la imprevisibilidad de las magnitudes globales, implicadas en la crisis mundial, y utilizando indicadores para cosas específicas, en un proceso de revisión continua". Actualidade do II PND, IBGE, San Pablo, diciembre de 1975.

[29] Considérense, como ejemplo, los diferentes procedimientos utilizados en la experiencia de Perú de 1968 en adelante para conducir un proceso de política económica con importantes transformaciones socioeconómicas.

[30] Véase ILPES, *Discusiones sobre planificación*, *op. cit.*, especialmente pp. 14 y ss.

[31] Véanse, en especial, CEPAL, "La planificación en América Latina", *op. cit.*, pp. 120 y ss., e ILPES, *Discusiones sobre planificación*, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

las razones de fondo no radican allí, sino básicamente en las restricciones impuestas por las condiciones económicas, sociales y políticas que imperaban en los respectivos países.

Las consideraciones hasta aquí expuestas no implican desconocer que el proceso cumplido durante este período tuvo aspectos indiscutiblemente positivos, aun cuando no es el propósito de este trabajo revisar esos logros, lo que, por otra parte, numerosos estudios ya se han dedicado a explorar pormenorizadamente; en todo caso, interesa destacar que este proceso permitió mejorar el conocimiento de la realidad de los diversos países, así como sentar las bases para una readecuación posterior de las actividades de planificación. Sería difícil explicar la situación actual de la planificación en América Latina sin el antecedente de la experiencia cumplida en los años de la Alianza para el Progreso.

II
Nuevas modalidades en la planificación latinoamericana

Los últimos años han presenciado importantes cambios en los países latinoamericanos; en el marco de estos cambios, varios de ellos han definido y adoptado nuevos modelos o proyectos nacionales como base para las acciones que habrán de caracterizar sus respectivos procesos. En términos generales, dichos modelos constituyen propuestas concretas de transformación de una situación que los agentes que controlan el proceso nacional de toma de decisiones han considerado insatisfactoria. La orientación y el contenido específico de estos proyectos nacionales ha diferido según los países, así como también ha sido distinto su nivel de explicitación, su grado de coherencia interna, su viabilidad política, su costo social, etcétera.

En cualquier caso, cada uno de estos proyectos está condicionado por la ideología de los agentes que lo sustentan e implican en forma más o menos explícita un modelo normativo y una estrategia para lograrlo; por consiguiente, constituyen un marco de referencia para la definición de los instrumentos de política económica que conformarán y caracterizarán el proceso hacia la realización de la imagen preestablecida.

Podrían señalarse a mero título de ejemplo de este tipo de situación, las experiencias que se llevaron a cabo en Brasil a partir de 1964 y en Perú entre 1968 y 1975. Dejando de lado las diferencias existentes en el contenido de los modelos normativos definidos en ambos casos, se puede observar que, aun cuando no existió un plan-libro a la manera de los de la época de la Alianza para el Progreso, cada proceso se fue definiendo de acuerdo al contenido de los respectivos modelos y que, en líneas generales, la política económica se caracterizó en sus grandes líneas por una razonable coherencia.

El análisis de casos como los mencionados permite afirmar que ellos configuran ejemplos concretos de la modalidad que la planificación puede asumir en una economía capitalista. Esta afirmación puede parecer discutible, e incluso inaceptable, si se la juzga a la luz de los cánones formales establecidos por las corrientes más en boga en América Latina de la teoría de la planificación; sin embargo, puede ser aceptada más fácilmente si se observan esas experiencias a partir de una postura menos ortodoxa en cuanto a conceptos, métodos y técnicas de la planificación.

a) *El papel de la planificación en los países capitalistas*

Para discutir la proposición precedente será necesario considerar el concepto de planificación en su sentido más amplio, identificar qué elementos caracterizan a un proceso de planificación como tal y, en particular, definir el papel de la planificación en el ámbito de los países capitalistas.

Por consiguiente, ante todo resulta necesario establecer cuáles son los aspectos que permiten que un determinado proceso de política económica pueda ser considerado como planificado. Teniendo en cuenta que el

término planificación suele ser empleado, por una parte, en forma generalizada e indiscriminada y, por otra, en forma sumamente restringida, la discusión resulta importante para poder definir un marco de referencia para el análisis del problema planteado.

En efecto, por un lado puede observarse que cuando se ha hecho uso del concepto de planificación a base de ciertas definiciones excesivamente amplias, se ha tendido a denominar como planificado a todo proceso de política económica donde exista cierto grado de intervención del Estado en la vida económica. De esta manera, se llega al extremo de afirmar que desde el momento en que el Estado comienza a interferir en el funcionamiento del sistema económico, se estaría en presencia de procesos de planificación. Al encarar el problema de esta forma, se desdibuja el verdadero contenido de un proceso planificado y se tiende a justificar el aserto del título del ensayo de Wildavsky: "Si planificación es todo, quizá no sea nada".[32]

Por otra parte, una importante corriente del pensamiento económico contemporáneo tiende a negar la posibilidad, o a restringir el alcance, de la planificación en las economías capitalistas. En lo esencial, se sostiene que la planificación sólo es posible en una economía donde los medios de producción sean de propiedad social. Esta posición ha sido corrientemente fundamentada por ciertos teóricos de la planificación soviética y también por algunos economistas latinoamericanos que se adscriben a esa concepción teórica.[33]

Entre estas dos concepciones antagónicas es posible definir una postura que, àun cuando reconoce que el concepto de planificación en sus términos más generales es el mismo para las economías capitalistas y para las centralmente planificadas, considera que la planificación tiene una base teórica y una metodología sustancialmente distinta para cada uno de esos contextos. En este planteamiento se admite la posibilidad de la planificación en las economías capitalistas pero, al mismo tiempo, se considera que las reglas de juego específicas que imperan en éstas, determinan que los alcances, modalidades y posibilidades concretas que ella tiene en este caso sean muy diferentes de las que puede asumir en una economía centralmente planificada.[34]

Estas consideraciones parten del supuesto básico de que la planificación se mueve en el marco definido por los parámetros fundamentales de un determinado sistema y sin que por su sola acción sea posible lograr el cambio de los mismos. En otras palabras, quienes piensan que la planificación por sí misma permite llevar a cabo un cambio de sistema, se apoyan en una concepción de la realidad que deja de lado el análisis de lo que determinan como posible las específicas condiciones económicas, sociales y políticas de cada sistema. Sólo cuando ya se ha decidido y legitimado políticamente un cambio de sistema, la planificación puede ser utilizada como instrumento para concretarlo a través de un proceso de política económica, concebido en forma coherente y racional con los objetivos definidos por la estructura de poder. Esto ha sido así en todos los casos históricos de grandes transformaciones políticas; en tales casos la política econó-

[32]Aaron Wildavsky, "If Planning is Everything, May be it's Nothing", en *Policy Sciences*, Amsterdam, junio de 1973, vol. 4, N.º 2.

[33]Véanse por ejemplo, L.A. Kadishev y G.M. Sorokin, *Leyes económicas y planificación socialista*, México, Ed. Grijalbo, 1969, especialmente pp. 65 y ss.; y Arturo Guillén, *Planificación económica a la mexicana*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1971.

[34]En este sentido, Enrique Sierra, en un trabajo reciente, define el papel de la planificación en una economía capitalista, en la siguiente forma: "Un vasto sector público, encargado de múltiples funciones, reclama por sí un método que le dé coherencia a su quehacer, siempre que el conflicto social y de intereses se lo admita. Esa es la razón más elemental de la planificación en las actuales economías capitalistas industrializadas y en desarrollo. Indicarle un norte al proceso sociopolítico de la política económica, centrando la pugna de clases e intereses en una dirección, atenuando el grado de anarquía del proceso, es el papel inmediato de los planes. Traducir en objetivos y metas el programa político del gobierno, y darle una estrategia consistente es la tarea inmediata de los trabajos de planificación durante un período gubernamental. Ayudar a poner en claro una estrategia de acción y una política coherente de objetivos, aunando fuerzas sociales y creando conciencia para romper el estadio de subdesarrollo es la función que, trascendiendo el carácter temporal de una administración se aspira cumpla la planificación nacional en los países de la periferia capitalista". Enrique Sierra, *La planificación nacional en el capitalismo* (obra inédita), Caracas, 1977.

mica planificada ha sido un medio para concretar el cambio.

En definitiva, la planificación se desenvuelve dentro de los límites que le imponen las condiciones económicas, sociales y políticas de cada realidad y solamente dentro de ellos. Lo que aquí se subraya es que la lógica derivada de la racionalidad del sistema, en su específica situación y ubicación histórica, en ningún caso puede dejar de ser considerada como el encuadramiento básico del problema. En consecuencia, en una economía capitalista los elementos que definen este tipo de sistema constituyen un dato para el problema de planificación, y sólo a partir de allí puede pasarse a definir los elementos del proceso.

Como ya se ha señalado, cuando los planificadores asumen por su cuenta el papel de agentes del cambio social, pero las condiciones imperantes no son determinantes de tales cambios, su actividad se convierte en un mero ejercicio teórico. En suma, el planificador es un asalariado del Estado y ello en cierta forma establece las coordenadas esenciales de su trabajo. Históricamente ello ha sido así toda vez que el planificador ha actuado desempeñando verdaderamente la función de tal, sea en el marco de una economía socialista o de una economía capitalista.

Se puede volver ahora a una cuestión planteada precedentemente: ¿cuáles son los caracteres que debe poseer un proceso de política económica para que el mismo pueda ser considerado como planificado? Ante todo, se considerará que un proceso planificado está configurado por un conjunto de decisiones en torno a fines y medios que, con el auxilio de un conjunto de instrumentos y técnicas de planificación, determina una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un cierto horizonte temporal para lograr algunos objetivos preestablecidos. De allí podría inferirse que los elementos esenciales de un proceso planificado serían: una imagen-objetivo que permite definir un molde normativo y una estrategia de acción que constituye la base para conformar una secuencia coherente de política económica.

A la luz de estas consideraciones es posible establecer que la planificación hace referencia a un proceso de carácter político orientado al logro de objetivos preestablecidos, en forma independiente de cual sea el contenido concreto de éstos. O sea, que los objetivos pueden estar asociados al cumplimiento de un proceso de desarrollo económico y social, pero aun cuando ello sea lo deseable no constituye condición necesaria. En otras palabras, así definida la planificación no tiene por qué ser necesariamente planificación del desarrollo; bien podría ser encarada como planificación para lograr objetivos de mayor crecimiento sin preocupaciones laterales sobre la distribución de los frutos de ese proceso de crecimiento. Con referencia a esto, cabe recordar la afirmación de Jorge Ahumada: "Se puede planificar para la justicia como para la injusticia, para la virtud como para el vicio".[35]

Como un ejemplo extremo de esta forma de concebir la planificación, podría considerarse el caso de un proceso concebido en función de un modelo normativo que postula el retorno a un esquema regido por los principios del liberalismo económico, de forma que la estrategia postularía un conjunto de medidas de política económica tendientes a restablecer al mercado sus funciones de asignador de recursos.[36] En este caso, quizá podrían cuestionarse la consistencia y la viabilidad de los objetivos finales, pero no así el carácter de planificado del proceso.

b) *La planificación sin planes*

Retomando el caso de las ya mencionadas experiencias de Brasil y de Perú —aquí consideradas a título de ejemplo—, se podrá observar que ambas cumplen con los requisitos señalados: existencia de una imagen que ha servido de base para la formalización de un modelo normativo y para la definición de una estrategia y configuración de un proceso conformado por un conjunto coherente de instru-

[35] Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", *op. cit.*

[36] Véanse Roberto de Oliveira Campos, "A experiencia brasileira do planejamento", incluido en M.H. Simonsen y R. O. Campos, *A nova economia brasileira*, Río de Janeiro, José Olympio, Editor, 1974, p. 50; y Octavio Ianni, *op. cit.*, pp. 301 y ss.

mentos de política económica.[37] En tales condiciones, debe reconocerse que se trata de experiencias concretas de planificación, aun cuando la modalidad adoptada difiera de la establecida por la ortodoxia imperante durante la década de los sesenta, principalmente porque en ninguno de estos casos un plan-libro constituye el verdadero hilo conductor del proceso.[38]

Esta modalidad de la planificación latinoamericana se ha ido definiendo en la praxis al hacer frente a situaciones concretas que así lo han exigido; en todos los casos ha sido el resultado de la convicción de que para salir de una cierta situación indeseada en camino hacia una situación deseada (la postulada por el modelo normativo) se requiere necesariamente de un amplio conjunto de medidas de política económica que con dificultad podrían ser previstas globalmente desde el año cero.

En definitiva, se trata de una concepción sobre la forma de conducir el proceso de planificación, donde la estrategia tiende a constituirse en el elemento clave del mismo, ubicándose como un marco general que permite asegurar la coherencia y la continuidad de la política económica.[39] El procedimiento de articular las diversas decisiones del proceso de planificación según una estrategia concebida como base y guía de la política económica que se va adoptando durante el período de planificación, implica una respuesta de hecho a la comprobación empírica de la inadecuación del plan-libro a las condiciones económicas, sociales y políticas que caracterizan la situación de los países capitalistas periféricos.[40]

La estrategia que se define como resultado de un análisis comprensivo y permanente de la realidad, conduce a la identificación y definición de las acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el período de planificación, considerando tanto su viabilidad política como su factibilidad técnica. En lo esencial, la estrategia implica un conjunto de proposiciones destinadas a incidir en el funcionamiento del sistema, diseñadas en función del modelo normativo y de los fundamentos teóricos del mismo.

Así concebida, en la específica dinámica de una economía capitalista, la estrategia constituye un marco más flexible que un plan-libro, puesto que permite que las diversas medidas de política económica a corto y a mediano plazo, vayan configurando y dando contenido al proceso según una secuencia general que puede revisarse y reajustarse a cada paso. Siendo las cosas de esa manera, los diversos instrumentos de política económica que se van insertando a lo largo del período, en la medida en que retroalimentan al proceso, también van ampliando o reduciendo la viabilidad política de las acciones futuras y, en definitiva, de la propia estrategia de planificación; por ello, cada medida requiere un análisis específico de viabilidad. En esta modalidad, la política económica a corto plazo juega un papel fundamental en la configuración de la trayectoria hacia la imagen.

El carácter dinámico de esta modalidad

[37]Véase Roberto Cavalcanti de Albuquerque, "Plannejamento do governo no Brasil", IPEA, *Boletim Económico*, Brasilia, enero-abril 1975, Nos. 1-2.

[38]La validez de esta afirmación es independiente de la existencia simultánea de algún plan-libro y del trabajo paralelo de elaboración de planes de los organismos de planificación. En el caso peruano, por ejemplo, puede observarse que si bien no hubo interrupción en el funcionamiento del Instituto Nacional de Planificación (INP), el que siguió preparando planes, en la práctica fue el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República (COAP) el que realmente elaboró buena parte de las primeras medidas que implicaron cambios estructurales. De esta manera el COAP, en especial durante el período inicial del proceso, funcionó como un verdadero organismo paralelo de planificación y como intérprete de los lineamientos del modelo normativo establecido por el gobierno de las Fuerzas Armadas. Como ejemplo, puede mencionarse el caso de la Ley de Reforma Agraria preparada con la mayor reserva por el COAP, en tanto que el INP también se encontraba elaborando otro proyecto sobre esta materia, el cual debió ser interrumpido cuando el proyecto del COAP fue sorpresivamente promulgado por el Presidente Velasco Alvarado, en oportunidad de la conmemoración del Día del Indio, el 24 de junio de 1969.

[39]Véase un análisis del concepto de estrategia en Carlos Matus Romo, *Estrategia y plan*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1972.

[40]El proceso peruano iniciado en 1968 nuevamente puede constituir un buen ejemplo del procedimiento que aquí se describe. El "Plan Inca" y las "Bases ideológicas de la revolución peruana" constituyeron las verdaderas bases normativas del proceso y a partir de ellas se definieron las principales medidas de política económica que caracterizaron aquella etapa. Véase al respecto Ernst J. Kerbush (ed.), *Cambios estructurales en el Perú, 1968-1975*, Lima, Ed. ILDIS, 1976.

también afecta a todos los restantes elementos que reconoce la práctica de la planificación, como es el caso de las tareas de diagnóstico, previsión y análisis de coherencias. Así, el diagnóstico, que generalmente ha sido encarado como una tarea global previa a la elaboración del plan, tiende a ser sustituido por un diagnóstico continuo que acompaña al proceso de toma de decisiones en cada uno de sus momentos. Análogas consideraciones caben para las tareas de previsión y para los análisis de coherencia; dado el carácter dinámico y cambiante del proceso, las previsiones y análisis de coherencia realizados globalmente para el mediano plazo tal como eran concebidas en la modalidad del plan-libro, tienden a transformarse en un ejercicio académico, perdiendo gran parte de su significado desde el punto de vista de la acción.[41]

En este contexto, las tareas de diagnosticar, prever y analizar coherencias adquieren particular relevancia ante cada nueva decisión; en efecto, habida cuenta de que toda futura medida importante de política económica habrá de tener complejas y diversificadas repercusiones sobre el sistema, su definición exige un análisis sumamente cuidadoso. Este análisis es el resultado de tareas de diagnóstico que se basarán tanto en el conocimiento teórico como empírico sobre la estructura y el funcionamiento del sistema en su conjunto; para realizar dichas tareas será necesario efectuar complementariamente pruebas de previsión y de coherencias a base de los mismos fundamentos teóricos y empíricos.

Las repercusiones de cada una de las medidas de política modifican la situación imperante y, al mismo tiempo, aportan nuevos elementos que necesariamente deberán ser tenidos en cuenta en términos de diagnóstico, previsiones y pruebas de coherencia para las acciones futuras. Puede ocurrir, por ejemplo, que algunas repercusiones no previstas de una determinada acción, reduzcan la viabilidad de acciones contempladas para el futuro, conduciendo a un replanteo de la situación, a un reajuste de la estrategia y a una reformulación de las acciones futuras.

Los elementos revisión, evaluación y reformulación llevados a cabo en forma continua a lo largo del horizonte establecido, son fundamentales en esta modalidad de la planificación, ya que le confieren un carácter más dinámico y flexible que el de la planificación vía plan-libro. De esta manera, la estrategia ubicada como una verdadera guía normativa que asegura coherencia y racionalidad al proceso de toma de decisiones permite ir definiendo en la praxis la propia trayectoria. Por consiguiente, se podría decir que cuando la planificación se encara de esta manera el plan formal global sólo puede llegar a ser percibido en su totalidad *a posteriori*, como un resultado *ex-post* de la sumatoria de las medidas a corto, mediano y largo plazo adoptadas durante el período considerado.

En definitiva, se estaría en presencia de un proceso de planificación para cuyo desarrollo no fue necesaria la existencia de un plan explícito formalizado previamente. Se puede observar entonces que, en contraste con la experiencia de la década anterior caracterizada por la proliferación de planes con casi total ausencia de casos concretos de planificación, ahora se podría hablar de la existencia de procesos de planificación pero con ausencia de planes-libro.

En todo caso, cabe observar que la modalidad de planificar sin planes si bien puede considerarse como nueva en los países latinoamericanos, no lo es tanto ni en la teoría ni en la práctica de otras regiones del mundo.[42] Muchas veces se ha subrayado que más importante que disponer de un plan es lograr el cumplimiento de un proceso planificado, ya que lo primero no es condición necesaria ni suficiente para lo segundo. Incluso estas dos modalidades ya fueron explícitamente contrapuestas en una tipología establecida con el propósito de caracterizar la esencia de la planificación.[43]

[41] Véase João Paulo dos Reis Velloso, "Opcao economica", en *O Estado de São Paulo*, 9 de noviembre de 1976.

[42] Véase, por ejemplo, Albert Waterston (1965), *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 104 y ss. Esta modalidad, por otra parte, está claramente expuesta en la visión sistémica de la planificación brasileña realizada por Jayme Costa Santiago, *Os sistemas de planejamento e a importancia dos projetos*, Brasilia, Ed. CENDEC, 1976.

[43] Faludi las contrapone como dos modalidades opues-

Sin embargo, el planteo y el análisis de esta forma de encarar las tareas de planificación no implica negar totalmente validez a la modalidad de la planificación a base de un plan-libro, que puede ser adecuado en el marco de determinadas condiciones económicas, sociales y políticas; antes bien, el propósito principal de esta parte del análisis ha sido tratar de mostrar que constituye una engañosa apariencia seguir considerando como planificación únicamente aquellos casos que se apegan a la ortodoxia del plan. Ello, no obstante, parece de importancia destacar que, por su capacidad de adaptación a la complejidad del proceso en sus diversas etapas, esta modalidad del proceso de toma de decisiones parece adecuarse mejor a la situación concreta de economías capitalistas periféricas del tipo de las que predominan en los países latinoamericanos.

c) *Las nuevas modalidades de la planificación, los planificadores y los organismos de planificación.*

Cabría, por último, hacer algunas consideraciones acerca de cómo todo este proceso ha afectado a los planificadores; a este respecto, podría afirmarse que las modalidades que la planificación ha venido adoptando en algunos países latinoamericanos durante los últimos años y que han mostrado la paulatina desaparición —especialmente en los niveles de responsabilidades de cúpula de los equipos de planificación— del planificador ideológicamente desvinculado de la concepción que predomina entre los agentes que en la práctica controlan el proceso de decisiones. Este hecho, que en la mayor parte de los casos ha significado el ostracismo político del planificador concebido como un agente del cambio social, se ha expresado en la búsqueda y selección de planificadores en función de su adscripción ideológica a la conducción política del proceso y de su identificación con el contenido esencial del mismo. De tal manera, en estos casos la primera característica buscada en un planificador es la relacionada con sus convicciones políticas. Y ello es así por cuanto el contenido de un proceso real de planificación depende de los objetivos y de los procedimientos que están dispuestos a adoptar los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones y no de las concepciones propias de los planificadores.

En estas circunstancias, el tan idealizado agente de cambio social va dejando lugar a un planificador que, como tal, debe moverse en un marco de reglas del juego inequívocas y perfectamente delimitadas. Esta forma de percibir al planificador no intenta subestimar su calificación técnica ni sus funciones, sino que busca ubicar los alcances de su papel en el marco de las condiciones en que se desenvuelve actualmente el proceso de toma de decisiones en un país capitalista periférico. Esto, por otra parte, tampoco constituye un aspecto novedoso desde que el trabajo del planificador estuvo caracterizado de esta manera siempre que hubo experiencias concretas de planificación, tanto en países capitalistas como socialistas. Los ejemplos de Francia, por un lado, y de la Unión Soviética, por otro, son altamente ilustrativos a este respecto.

También puede observarse que las funciones de planificación han tendido a desplazarse nuevamente hacia las instituciones especializadas del aparato burocrático del Estado que tradicionalmente habían tenido a su cargo las tareas de conducción de la política económica. Y ello ha ocurrido en tanto las entidades especialmente creadas con la finalidad de asumir la responsabilidad de la planificación —o más concretamente, de elaborar planes—, nunca lograron integrarse totalmente a la estructura tecnoburocrática de los países latinoamericanos. Salvo contadas excepciones —y superado el 'impacto' inicial de su inserción en el proceso de toma de decisiones—, estos organismos pasaron a desempeñar una función adjetiva, perdiendo paulatinamente atribuciones en el proceso real de elaboración y decisión de la política económica.

Mientras los planes constituyeron un requerimiento efectivo —en la medida en que su existencia era necesaria para aspirar al otorga-

---

tas de la planificación: "The Blueprint Planning vs. the Process Mode of Planning". Véase Andreas Faludi, *Planning Theory*, Exeter, G.B., Pergamon Press, 1973, pp. 131 y ss.

miento de ayuda financiera externa en el marco de la Alianza para el Progreso—, las oficinas de planificación justificaron su necesidad y tuvieron cierta funcionalidad. Claro está que, como ya se ha señalado, sus actividades concretas no fueron mucho más allá de la mera elaboración de planes formales.

Al mismo tiempo, los organismos específicos del área económica del Estado (ministerios de Hacienda y/o de Economía, Banco Central, Dirección del Presupuesto) en realidad nunca llegaron a perder su función efectiva en el proceso, especialmente en lo que respecta a la definición de la política a corto plazo. Y lo que pudieron haber llegado a perder lo recuperaron con considerable rapidez, contribuyendo a un mayor desplazamiento de aquellos nuevos organismos, nunca funcionalmente incorporados al proceso de toma de decisiones.

Habida cuenta de que buena parte de los modelos que los países latinoamericanos están intentando 'implementar' actualmente fueron concebidos de forma tal que la trayectoria hacia la situación deseada se va conformando fundamentalmente en función de medidas a corto plazo, el desplazamiento de las tareas de diseño de éstas hacia las entidades tradicionales no puede dejar de considerarse como razonable, siempre y cuando esté sujeta a una orientación centralizada.

En resumen, las modalidades de planificación antes analizadas, han incidido en una caracterización diferente de la figura del planificador y en un desplazamiento de las funciones de diseño y conducción de la política económica hacia diversas entidades de la administración pública, en detrimento de las funciones que con anterioridad habían sido formalmente asignadas a las oficinas de planificación.

3. *Conclusiones y consideraciones finales*

El análisis realizado en las páginas precedentes permitiría inferir algunas conclusiones:

a) Durante el período considerado, efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación, pero en el entendido de que está referida a una concreta modalidad de la planificación y a un modelo normativo que estuvo asociado a esa modalidad durante este período; es decir, a la planificación concebida como un proceso iniciado y apoyado en un plan-libro y un modelo de cambio social. Como esta modalidad constituía entonces la forma genérica de concebir la planificación, cuando se comprobó que ella resultaba inoperante, se supuso que lo que estaba en crisis era la planificación como tal.

b) Posteriormente se fue desarrollando e imponiendo de hecho en varios países de la región una modalidad alternativa que creía que un plan previamente formalizado en su totalidad no era una condición necesaria para llevar a cabo un proceso de planificación; ello dio origen a una forma más pragmática de encarar la conducción del proceso de política económica a partir de los lineamientos de un modelo normativo predeterminado. En estos casos parece posible hablar de la existencia de planificación y, por consiguiente, la expresión crisis de la planificación no les sería aplicable.

En síntesis: efectivamente puede hablarse de crisis de la planificación en América Latina, pero siempre que se añada que se trata de la crisis de una modalidad de planificación. Esa crisis fue seguida por el surgimiento de formas menos ortodoxas, pero que han resultado más eficaces para la conducción del proceso de política económica en las condiciones específicas imperantes en los países capitalistas periféricos durante esa coyuntura histórica.

De todos modos, esta afirmación en ningún caso implica afirmar que tales procesos de planificación estén conduciendo a resultados que signifiquen una efectiva superación de los problemas más graves que afectan a estos países. Si bien ha sido posible comprobar que la aplicación de determinados modelos de crecimiento ensayados en nuestros países durante los últimos años han permitido obtener resultados exitosos con relación a algunos de sus principales objetivos, también es cierto que se ha observado que ellos han conducido al agravamiento de ciertos problemas crónicos de la región. Que es el caso, por ejemplo, de los problemas relacionados con la distribución de los frutos del proceso de crecimiento y con las condiciones generales de vida, las que han mostrado una clara tendencia al empeoramien-

to en buena parte de los países latinoamericanos.

En tales circunstancias no es difícil prever que las tensiones sociales que está generando la aplicación de dichos modelos irá reduciendo la posibilidad de continuar utilizándolos en forma indefinida y que, tarde o temprano, necesariamente se impondrá su modificación; entonces la incorporación de objetivos sociales más amplios a los procesos de planificación será ineludible.

Estos y otros problemas que afectan a los países de la región están llevando a un replanteo de los modelos de crecimiento que se estuvieron aplicando en ellos, y a una búsqueda deliberada de nuevos estilos de desarrollo. Sin duda, la necesidad de dar respuesta a esos problemas a través de nuevos modelos induciría a realizar mayores esfuerzos por maximizar la eficacia y la coherencia de los procesos de política económica. Por consiguiente, la planificación seguirá constituyendo una exigencia ineludible de los procesos socioeconómicos de nuestros países.

Todo esto impone la necesidad de proseguir explorando el papel y las modalidades de la planificación en el marco del proceso de política económica de los países capitalistas periféricos. Ello implica un esfuerzo por ubicar el papel de la planificación y del planificador en relación a la realidad de estos países, sin apegarse excesivamente a fórmulas que pueden no corresponder a las condiciones económicas, sociales y políticas que los caracterizan.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 34: Martes 1°de noviembre - 9:00 horas

Tema: El Manejo de Programas y Proyectos

Conferenciante: Ricardo Cáceres(PROPLAN-IICA)

Esquema de la Sesión:
-Encuadre
-Exposición
-Discusión

Lectura Obligatoria: PROPLAN "Marco Conceptual del Manejo de Programas y Proyectos".

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Ninguno

PROGRAMA IX PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y BIENESTAR RURAL

MARCO CONCEPTUAL DEL MANEJO

DE

PROGRAMAS Y PROYECTOS

(versión preliminar)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica. 1983

INDICE

I. INTRODUCCION

La conducción del proceso de desarrollo se refiere al conjunto coherente de decisiones de orientación y operativas que se adoptan y llevan a la práctica con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en determinado sentido.

Estos conjuntos de decisiones se explicitan por medio de diferentes modalidades, las cuales pueden ir desde la simple declaración o anuncio de una posible medida a tomar por el sector público hasta la detallada localización y especificación de los canales en una obra de riego.

En el texto de este documento, los términos Programa y Proyecto son usados en el sentido de conjuntos de decisiones operativas que se explicitan a través de ordenamientos particulares de situaciones deseables (objetivos) que dentro de un marco de acción determinado (estrategia) se esperan lograr mediante la combinación intencionada (actividades) de ciertos recursos.

Estos ordenamientos son -y deben siempre ser- expresados en documentos que constituyen modelos simbólicos, y a los cuales se hará referencia como documento-programa o documento-proyecto. Esto permite hacer una diferenciación importante en el tratamiento del tema, ya que usualmente al hablar de un programa o proyecto se tiende a confundir el contenido (conjunto de decisiones) con el documento.

La importancia de lo anterior radica en el hecho mismo de que las condiciones de la realidad que se pretende transformar no son estáticas. En este sentido los documentos que expresan los programas o proyectos son simples modalidades de ordenamiento redactadas en un momento determinado. Por lo tanto, hay que considerar al documento como una importante guía para la ejecución del programa o proyecto pero no "forzar" la ejecución a la letra del documento, ya que puede haber variaciones en los supuestos que, sin restarle validez a los objetivos del programa o proyecto, introduzcan la necesidad de modificaciones en la estrategia, con lo cual podrían restar validez al documento.

El concepto de Manejo que aquí se utiliza está basado en una visión sistemática de los programas o proyectos, la cual permite apreciarlos como conjuntos de decisiones operativas en una relación dinámica de interacción con el medio ambiente. En este sentido, y para recalcar la diferenciación anterior, el objeto de la tarea de Manejo es el Programa o Proyecto como sistema y no el documento, que es una guía para la acción.

II. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los términos "programa" y "proyecto", al igual que el término "plan" son usados en diferentes países y aún por diferentes instituciones dentro de un mismo país, para representar variadas formas de ordenamiento de la acción del sector público. Generalmente, el término "plan" tiene una connotación de

mayor amplitud en términos de contenido y plazo, así como de mayor generalidad en el nivel de decisiones a que se refiere. Esto parece ser lo más generalmente aceptado en los países latinoamericanos. Sin embargo, algunas veces se usa el término "plan de acción", "plan de corto plazo" o "plan de implementación" para hacer referencia a ordenamientos de mayor especificidad o detalle.

En lo que respecta a "programas y proyectos", el uso en la denominación tiende a ser cada vez más diferenciado; ello debido a la tendencia cada vez mayor de "proyectizar" las acciones a desarrollar. Esto es, aplicar a estas acciones los conceptos que han sido tan generalizados (principalmente por los organismos financieros) a través de la literatura sobre proyectos. En términos generales se puede afirmar que la denominación de programa se da a las acciones de permanencia no necesariamente limitada en el tiempo y de una cobertura, en cuanto a áreas de acción, más amplia que la de los denominados "proyectos". En muchos casos, se considera que un programa agrupa a un conjunto de proyectos.

Desde la perspectiva de manejo que interesa a este documento, la diferenciación entre programa y proyecto como formas o modalidades de ordenamiento no presenta una variación de contenido, ya que la categoría central para el planteamiento del concepto y funciones de manejos son las decisiones operativas, las cuales son comunes a ambas modalidades. Sin embargo, es preciso dar cabida a las definiciones que en términos de amplitud temática y temporalidad se da a los dos términos. En este sentido, un programa constituye en esencia la explicitación ordenada de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se actúa en un área prioritaria de acción, en un ámbito organizacional determinado, y con recursos, autoridad y responsabilidades específicamente definidos.

Por su parte, el término "proyecto" no se limita a lo que generalmente se hace referencia como "proyecto de inversión". Un proyecto es considerado aquí como la explicitación de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se busca la solución a un problema o el aprovechamiento de una potencialidad específica, combinando una serie de componentes técnicos, económicos, financieros, organizacionales y legales que fundamentan y definen conjuntos articulados de actividades hetereogéneas y no repetitivas, que tienen un comienzo y fin claramente definidos.

De acuerdo con esas definiciones, un programa como instrumentos de proceso de desarrollo representa un ámbito de acción de naturaleza más comprehensiva que la de un proyecto. Este último tiene además la característica de tener una duración bien determinada. Teniendo en cuenta la aclaración de que un programa no necesariamente consiste en una agregación de proyectos y que ambos ordenamientos tienen una estructura básica común (objetivos, actividades, estrategia), puede hablarse de manejo de programas y proyectos. El manejo es entonces un nivel de concreción de la conducción del proceso de desarrollo cuyas características especiales devienen de la naturaleza particular de los ordenamientos que representan los programas y proyectos. Es importante

señalar que al considerar los programas y proyectos como conjuntos ordenados de decisiones e intenciones hacia objetivos de desarrollo, se les atribuye características de instrumentos del proceso de desarrollo.

Por otra parte, los programas y proyectos así conceptualizados no se refieren exclusivamente a las actividades propias del sector público, aunque sí constituyen instrumentos ordenadores de las acciones y resultados esperados de la acción directa e indirecta del sector público tendiente a lograr un objetivo concreto dentro del proceso de transformación de la realidad. Este objetivo puede o no ser expresado en términos de solución de un problema, aunque en general puede aceptarse que todo programa o proyecto está destinado a resolver un problema o aprovechar una potencialidad específica.

Desde el punto de vista de los niveles de políticas, los programas o proyectos son conjuntos ordenados e integrados de los diferentes niveles de decisiones operativas, a través de los cuales se pretende el logro de objetivos claramente especificados. Así, los programas y proyecto, partiendo generalmente de la desagregación de las Políticas Específicas, detallan las Medidas de Política referidas a los sectores público y privado y precisan las actividades que el sector público deberá poner en marcha durante los períodos presupuestales correspondientes.

Al referirse esencialmente a la explicitación de las decisiones de ejecución, los Programas y Proyectos son la expresión más concreta de la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución, o sea que contienen el máximo nivel de concreción de la política del gobierno. Por otra parte, al conformarse a través de la sucesiva desagregación de los diferentes niveles de política, los Programas y Proyectos no son elementos aislados dentro de la acción del sector público dentro en el proceso de desarrollo.

III EL MANEJO Y LA CONDUCCION DEL DESARROLLO

El manejo de programas y proyectos es una instancia de la conducción del proceso de desarrollo que adquiere características propias derivadas de la naturaleza propia de los ordenamientos (programas y proyectos) que delimitan su campo directo de acción. En este sentido, el manejo de programas y proyectoss se diferencia de la administración de oficinas o la administración de empresas agropecuarias, aunque en su esencia, hay conceptos y técnicas del manejo que son aplicables para diferentes ámbitos o instancias de la conducción del proceso de desarrollo.

Muchos de los conceptos y técnicas que se involucran en el tratamiento de la tarea de manejo de programas y proyectos han tenido origen en el desarrollo conceptual y metodológico de la Administración de Proyectos. Este desarrollo ha sido promovido y patrocinado principalmente por instituciones internacionales de financiamiento, con la intención de lograr una ejecución adecuada de los proyectos a los cuales apoyan. En algunos casos se ha llegado a hacer referencia a "proyectizar" la administración de los programas o de la acción del sector público en general. Esto significa, aplicar a dichas acciones los conceptos y métodos desarrollados en el ámbito de la Administración de Proyectos.

Un programa o proyecto puede ser considerado como un sistema socio-técnico, en el cual las relaciones sociales (interpersonales e intergrupales) objetivadas por la imagen de auto-realización de los individuos que intervienen y las relaciones técnicas objetivadas por el logro de los productos (objetivos intermedios), interactúan en un esquema de interdependencia para pasar de una situación actual de la realidad a la situación deseable que representa el programa o proyecto. Esta situación deseable puede ser referida tanto a productos tangibles (aumento de la producción) como a otros que son propios de la naturaleza humana (mejoramiento del nivel educacional).

Esa diferenciación de relaciones permite señalar que, si bien un programa o proyecto es una actividad social organizada en la que grupos o individuos interactúan, tienen siempre una finalidad de modificación de la realidad, la cual además de los cambios en el medio físico, lleva implícita las variaciones en las percepciones individuales de la realidad y, por ende, en sus relaciones interpersonales e intergrupales.

Aunque la anterior conceptualización de un programa o proyecto puede aparecer muy "teórica" o subjetivista, tiene implicaciones importantes para el abordaje del tema del manejo. Algunas de estas implicaciones son que los programas y proyectos:

1. Deben identificarse a través de procesos participativos que den lugar al conocimiento de la necesidad real, lo cual potencializa su capacidad de fuerza eficaz.

2. Deben enfatizar el encadenamiento de logros parciales en la modificación de la realidad, más que prescribir una imagen objetivo.

3. Deben responder siempre a una necesidad social, por lo tanto, la connotación de "beneficiarios" equivalente a receptores pasivos no tiene cabida.

4. Deben incorporar en su contenido que el logro de los objetivos físicos no es su razón de ser, sino una condición necesaria o hasta indispensable para que se satisfaga la necesidad social.

Uno de los postulados principales del enfoque que sustenta las acciones de IICA/PROPLAN se refiere a la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo como un solo proceso (planificación-ejecución), en cuya conducción se articulan los papeles de los asesores, decisores y ejecutores. Este proceso, que se caracteriza por las acciones para el desarrollo comprende tanto las que realiza el sector público como el privado.[1/]

El proceso de planificación-ejecución tiene diversas manifestaciones, las cuales son determinadas por los sistemas que lo generan. De esta forma, se hace referencia a procesos específicos de planificación-ejecución, cuya

especificidad deviene de la caracterización del sistema que lo genera, el cual puede ser el sistema agropecuario de un país, una institución del sector público agrícola, un área geográfica o región de desarrollo agrícola o rural, o bien un determinado programa o proyecto orientado al mismo tipo de desarrollo.

De esta forma, los diferentes ordenamientos que toma la acción del sector público en el proceso de desarrollo de desarrollo agrícola de un país pueden caracterizarse como sistemas que dan lugar a procesos específicos de planificación-ejecución. Uno de los componentes de estos sistemas lo constituyen el conjunto de actividades que se denominan de dirección, las cuales caracterizan el subsistema, o sistema subordinado de dirección, cuya finalidad es la conducción del sistema principal en su conjunto.[2/]

En este sentido, el sistema de dirección de un sistema mayor genera el llamado proceso de conducción, el cual se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción para lograr los objetivos del sistema mayor. Estos objetivos son los resultados del propósito de transformación de la realidad socio-económica y política que expresa ese sistema mayor de acuerdo a su ámbito de acción.

Con base en lo anterior se puede identificar diferentes manifestaciones de la conducción para las correspondientes manifestaciones del proceso de planificación-ejecución. Si se considera un programa o proyecto como un sistema, ello genera un sistema específico de planificación-ejecución, la labor de conducción de ese proceso es lo que se denomina Manejo de ese Programa o Proyecto.

IV. EL CONTENIDO Y AMBITO DE MANEJO

También se puede considerar al Manejo de Programas y Proyectos como el conjunto ordenado de actividades de dirección que se llevan a cabo dentro del contexto organizativo de un Programa o Proyecto, las cuales tienen como propósito alcanzar en forma eficiente los objetivos planteados en dichos instrumentos.

De acuerdo con la anterior definición, el Manejo de Programas y Proyectos comprende tanto actividades de análisis y asesoramiento, como de toma de decisiones. Sin embargo, el ámbito de acción directa del Manejo de Programas y Proyectos se centra en la conducción del proceso específico de planificación-ejecución que es caracterizado por el Programa o Proyecto.

El esquema que se presenta a continuación permite identificar el ámbito de acción del Manejo de Programas y Proyectos con respecto a la interrelación entre los diferentes niveles de políticas que comprende el Proceso Global de Planificación-Ejecución del desarrollo agrícola y rural.

El concepto antes anunciado de Manejo de Programas y Proyectos presenta cuatro elementos que caracterizan su naturaleza. Ellos se refieren a los conceptos de dirección, contexto organizativo, eficiencia y logro de objetivos.

Con respecto al concepto de dirección, se ha indicado anteriormente que el Manejo, como parte del sistema de dirección, comprende las actividades de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que conlleva el cumplimiento de las funciones de dirección. Esto implica que el concepto de Manejo es más amplio que el de supervisión con el cual se tiende algunas veces a asociar. Supervisar, en este sentido, se restringe a la tarea de comprobar el cumplimiento de una tarea o actividad de acuerdo a ciertas normas establecidas.

Por contexto organizativo del Programa o Proyecto se entiende el ámbito organizacional que comprende todo el conjunto de unidades de organización del sector público y privado que, aunque no formen parte de la estructura organizativa básica del programa o proyecto, tienen una relación de interdependencia con el mismo. La estructura organizativa básica es el conjunto de unidades de organización que están bajo la autoridad formal directa del responsable de la ejecución del Programa o Proyecto. En la mayoría de casos se hace referencia al responsable como Director, Gerente o Jefe del Programa o Proyecto. El concepto de contexto organizativo hace evidente que el Manejo comprende un alto componente de relaciones intergrupales e interpersonales dentro de la operación de estructuras organizativas complejas.

En cuanto al concepto de eficiencia, éste se relaciona con la condición necesaria que requiere el responsable del Programa o Proyecto de poder ejercer un alto grado de control sobre la provisión y uso de los recursos del Programa o Proyecto de tal forma que se pueda garantizar su combinación eficiente para el logro de los productos. Aunque la eficiencia está más relacionada con la operación o funcionamiento de los procesos que se dan al interior de la estructura organizativa básica, no puede desvincularse de las relaciones al exterior de esa estructura.

El concepto de logro de objetivos está ligado al concepto de eficacia y trasciende el contexto organizativo del Programa o Proyecto, ya que relaciona dos elementos fundamentales, la dinámica del medio ambiente que condiciona el logro de los objetivos y la intervención o participación de los grupos sociales hacia los cuales se orientan los beneficios del Programa o Proyecto. En este sentido el ámbito del Manejo no se circunscribe al interior del Programa o Proyecto, y tiene una relación importante con los elementos externos que conforman los factores condicionantes, tanto en términos de eficacia como de eficiencia.

La presencia de los factores condicionantes constituye un aspecto importante dentro del Manejo de Programas y Proyectos, ya que usualmente se tiende a considerar que la preparación o formulación del Programa o Proyecto es la función clave para el logro de los resultados u objetivos deseados. Si bien es lógico que la formulación es un paso esencial, no es conveniente sobredimensionar su importancia. Todo Programa o Proyecto es objeto potencial de modificaciones, según varían las condiciones que dieron origen a su identificación. El concebir esta potencialidad es esencial para poder

interpretar un proceso específico de Planificación-Ejecución como un proceso integrado, así como para destacar que lo importante no es la simple obtención de los resultados, sino la obtención de resultados apropiados; esto es, aquellos que resuelven el problema o satisfacen la necesidad dentro de las condiciones imperantes.

Es importante destacar que dentro del concepto Manejo se contempla una interacción continua con los elementos del medio ambiente; las actividades que se desarrollan como parte del Manejo no provocan por sí mismas una modificación o replanteamiento de los objetivos del Programa o Proyecto, ya que como anteriormente se indicó, estos instrumentos son parte de un contexto más amplio que comprende los diferentes niveles de políticas del Proceso de Planificación-Ejecución. Sin embargo, las actividades de Manejo pueden desencadenar planteamientos que conlleven fuertes modificaciones a los propósitos y estrategias definidos en el Programa o Proyecto, pero esos planteamientos sólo son traducidos en modificaciones reales, a través de la red más compleja de mecanismos de dirección que vinculan al Programa o Proyecto con la acción del sector público en su conjunto, a través del Proceso de Planificación-Ejecución.

V. DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL MANEJO

El Manejo de Programas o Proyectos puede examinarse desde tres perspectivas:

a. Una sico-social, referida/o a la base fundamental del manejo, que son las relaciones interpersonales e intergrupales.

b. Una analítica, que se refiere a los procesos inherentes a la tarea de manejo como instancia de la conducción del desarrollo.

c. Una funcional, que se refiere a los principales conjuntos de actividades homogéneas (funciones) que conforman el "quehacer" del manejo.

Es importante señalar que si bien estas perspectivas pueden analizarse por separado, no se quiere decir que el manejo tiene una parte funcional, otra sico-social y otra analítica. El propósito de plantearlos por separado es el de enfatizar los aspectos que intervienen en una conceptualización del manejo como una actividad humana organizada (sico-social) que, a través de procesos característicos (contenido analítico), cumple una serie de propósitos particulares (funciones). Para darle las características propias de Manejo a esta conceptualización que puede generalizarse para cualquier instancia de la conducción, es necesario tratar las perspectivas por separado.

Perspectiva sico-social

El Manejo, por tratarse de una actividad humana organizada, tiene en las relaciones interpersonales e intergrupales su base esencial. En efecto, el manejo es primordialmente un proceso en el cual la articulación de los roles individuales o grupales de asesores, ejecutores y decisores es fundamental[3/].

Aspectos principales que competen a esta perspectiva son:

- Coordinación
- Articulación de roles
- Liderazgo
- Ejercicio de la autoridad
- Participación de a población-objetivo
- Vinculación con los ajustes externos.

Perspectiva analítica

Esta perspectiva se fundamenta en la naturaleza de los procesos analíticos que son propios de la labor de conducción[4/].

Aspectoss esenciales que competen a esta perspectiva son:

- Sistematización de información
- Diseño de alternativas de acción
- Planteamiento de alternativas viables
- Toma de decisiones.

Perspectiva funcional

En esa perspectiva se analiza el Manejo desde la óptica de los conjuntos de actividades que son propias de la labor de manejo y que, al agruparse, conforman funciones específicas que se caracterizan por los productos que se obtienen a través de ellas. No hay un criterio único para determinar cuáles son las funciones propias del Manejo, sin embargo es importante destacar que no pueden ser excluyentes, ya que en la práctica, una misma actividad puede ser parte de dos o más funciones. En este sentido, lo importante es tener presente que si se obtienen los resultados que caracterizan esta función se estará desarrollando una apropiada labor de Manejo.

Las funciones de Manejo que dentro de esta perspectiva se desarrollarán como parte central de este documento son las siguientes:

- Validación
- Organización
- Programación
- Aprovisionamiento
- Seguimiento y Evaluación

Una efectiva conducción[5/] y, por lo tanto, un efectivo Manejo de un Programa o Proyecto implicará:

i. Que las personas o grupos claves involucradas lleguen a consenso y se sientan comprometidos con los objetivos y estrategias;

ii. que se cuente con programas de trabajo realistas y con acuerdo sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos y sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados;

iii. Que todos los involucrados en la realización de las acciones acordadas tengan claramente definidos sus papeles y responsabilidades;

iv. Que los actores claves coordinen la ejecución de las actividades y tareas acordadas;

v. Que todos los actores claves cuenten con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas, sobre el desempeño del sistema principal en su conjunto, en relación a su contexto particular y con opciones para acciones futuras.

Las cuatro características anteriores sólo se lograrán en el sentido y las dimensiones antes citadas, si se considera que en todos los mecanismos de dirección[6/] que competen al Manejo, se suceden relaciones interpersonales e intergrupales para realizar análisis, plantear alternativas y tomar decisiones que produzcan transformaciones en la realidad que se pretende afectar.

VI. FUNCIONES DE MANEJO

Tal como se indicó anteriormente, estas funciones no forman conglomerados excluyentes de actividades. Tampoco ser refieren a una secuencia o ciclo de funciones, ya que varias de ellas se pueden dar simultáneamente, aunque a diferentes niveles de la tarea de Manejo. Estos niveles están determinados por las relaciones formales entre los individuos y grupos vinculados al Programa o Proyecto.

Siguiendo las funciones señaladas, se puede indicar que el Manejo de Programas o Proyectos tiene que ver con la fijación de criterios y estándares para la validación de diseños de los mismos, la organización técnico-administrativo requerida, el seguimiento y evaluación de la ejecución, la programación de actividades y asignación de responsabilidades y la provisión efectiva de recursos.

El producto de la interrelación de estas funciones sería que los Programas o Proyectos estén utilizando sus recursos en forma eficiente y generando resultados acordes con las decisiones operativas y las necesidades de la población rural.

1. Validación

Esta función permite verificar la consistencia de los objetivos, estrategia y supuestos básicos del Programa o Proyecto con las decisiones estratégicas y operativas definidas y ajustadas a las necesidades de la población rural.

El producto o resultado de esta función es el Programa o Proyecto actualizado en términos de las decisiones estratégicas y operativas y de las necesidades de la población rural.

A esta función se la considera como el punto de partida del Manejo y se concreta en el caso que el Programa o Proyecto haya sido formulado atendiendo a una o varias de estas situaciones:

- Con mucha anticipación al inicio de la ejecución.
- En un período de transición de gobiernos.
- Por un equipo diferente al encargado de la ejecución.

Las principales actividades que comprende esta función son:

i. La revisión de los antecedentes, identificándo:
Los promotores pertinentes (Cómo se generó el proyecto y con que criterios eligió?).
Las fuerzas vivas o grupos políticos que intervinieron a favor o en contra de la adopción del proyecto, incluyendo grupos socio-económicos.
Si los problemas socio-económicos influyeron positiva o negativamente en la elaboración del proyecto.
Las instituciones públicas y privadas que apoyaron o entorpecieron la adopción del proyecto.
Factores que influyeron para retardar su ejecución.

ii. El análisis de consistencia del diseño (Objetivos, estrategia y supuestos.

iii El análisis de viabilidad económica y política (Decisiones estratégicas y necesidades de la población rural).

2. <u>Organización</u>

Esta función comprende el diseño y revisión continua de la organización técnico-administrativa del programa o proyecto, así como de los procedimientos administrativos relativos principalmente a los aspectos financieros, de personal, de abastecimiento y apoyo logístico y técnico.

El propósito de este componente es lograr que la estructura administrativa básica, sus relaciones con el contexto organizativo y las normas de funcionamiento del Programa o Proyecto, sean coherentes con la estrategia del mismo.

En este sentido, el producto de esta función es mantener permanentemente una estructura y arreglos administrativos acordes con la evolución de la estrategia del programa y proyecto y del medio ambiente.

Las principales actividades de este componente son:

i. Identificar el Marco Jurídico Legal.

ii. Definir y revisar la estructura administrativa básica y las relaciones con el contexto organizativo.

iii Definir y revisar las descripciones en funciones y cargos.

iv. Elaborar y revisar normas, manuales y procedimientos operativos.

3. Programación

Esta función comprende la programación de actividades del Programa o Proyecto y la asignación de las responsabilidades correspondientes; por lo tanto, a través de ella se explicitan los requerimientos de tareas integradas que demanda la consecución de resultados previstos en el Programa o Proyecto en un período de tiempo determinado.

En este sentido, la función de programación se refiere a la desagregación en tareas específicas de cada uno de los participantes del Programa o Proyecto, en términos de las responsabilidades adquiridas para la contribución individual a la generación de resultados previstos. La programación incluye también la definición de necesidades de recursos que demanda la realización de dichas tareas. De esta forma, la programación y asignación de responsabilidades es un insumo importante para las actividades de previsión de recursos, y de seguimiento y evaluación de la ejecución.

A través de esta función los individuos, grupos o unidades que intervienen en la ejecución de Programa o Proyecto definen sus actividades y tareas a realizar, las interrelaciones entre ellas, las responsabilidades que su realización implica, y los resultados a obtener.

El producto de esta función es, por lo tanto, que los individuos y grupos vinculados al Programa o Proyecto en sus diferentes niveles hayan internalizado las actividades, tareas, responsabilidades, resultados esperados y requerimientos de recursos definidos como necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Las principales actividades que comprende esta función son:

i. Definir los productos finales e intermedios a obtener.

ii. Definir las actividades a realizar.

iii Asignar las responsabilidades.

iv. Definir y calendarizar las necesidades y aportes de recursos.

La programación de actividades y asignación de responsabilidades se expresa en distintos niveles de agregación, dando lugar a los Planes Operativos Anuales, Planes de Implementación y Programas de Trabajo.

4. Aprovisionamiento

Esta función comprende las acciones específicas de aprovisionamiento de los recursos físicos, financieros y humanos que son necesarios para la ejecución de las actividades del Programa o Proyecto. De esta forma, el propósito de esta actividad es lograr que los responsables de las actividades del Programa o Proyecto cuenten con los recursos adecuados en cantidad y calidad y en el momento oportuno.

En este sentido, el producto orientado esperado de esta función es la obtención de los recursos apropiados en términos de calidad y cantidad disponibles en el momento y lugar requeridos para la realización de las actividades y tareas que comprende el Programa o Proyecto.

Las actividades de este componente son:

i. La provisión de recursos físicos y financieros.

ii. Provisión de servicios.

iii La administración de personal.

5. Seguimiento y evaluación

Esta función desempeña un importante papel de realimentación y se relaciona con las demás funciones del Manejo de Programas o Proyectos para dar lugar a las correcciones o ajustes necesarias, de tal forma que las actividades y tareas que ser realicen contribuyan en una forma eficiente al logro de los productos identificados y que los productos en función del avance logrado y de los cambios ocurridos en la realidad económico-social y política contribuyan a la obtención de los objetivos previstos para el Proyecto o Programa, y a la implementación de las decisiones del Gobierno, tanto de tipo operativo como estratégicas.

El seguimiento-evaluación se refiere preferentemente a asegurar que la ejecución del Programa o Proyecto, en términos de la realización de sus actividades y tareas, está generando los productos deseados en función de los objetivos. Sin embargo, también permite revisar permanentemente, de acuerdo con la evaluación de la realidad en la cual se ubica el Programa-Proyecto, la vigencia de los objetivos en términos de su consistencia con las nuevas decisiones superiores de gobierno, con las necesidades de la población rural y con la evaluación de otros aspectos que, en el diseño, se explicitaron como subproductos que permitieron el encadenamiento de actividades, productos y objetivos, los cuales dieron lugar a la estrategia del Programa o Proyecto.

El producto de esta función son medidas correctivas o ajustes definidos en términos de tareas, actividades, productos, objetivos, estrategias y supuestos, así como de nuevos indicadores que demandan la tarea de Manejo.

Las principales actividades que comprende esta función son:

a. La revisión de indicadores identificados en la programación e identificación de otros indicadores complementarios.

b. La medición (recolección, procesamiento, abastecimiento) y diseminación de información sobre actividades y tareas realizadas, sobre evolución de factores externos condicionantes y sobre productos del encadenamiento de actividades.

c. El análisis de la informción e identificación de situaciones críticas que se consideran como desviaciones significativas de lo considerado como deseado.

d. Definición de medidas correctivas o ajustes requeridos a indicadores y tareas, actividades, productos, objetivos, estrategias y supuestos.

Es importante reiterar que aunque el orden en que se han enunciado las actividades sugiere una cierta secuencia de las mismas, éstas se dan en forma simultánea durante la ejecución de un Programa o Proyecto. Obviamente, algunas funciones asumen mayor importancia o beligerancia en determinados momentos o situaciones y, de esta manera, se vuelven más "visibles", sin embargo, el resto de funciones siguen desarrollándose.

Lo anterior se percibe en mejor forma cuando se analiza la ejecución de un Proyecto o Programa de relativa magnitud, en el cual se llega a asignar alguna de las funciones antes descritas a unidades de organización específicas. De esta forma, la continuidad y permanencia de la función es más evidente.

Finalmente, cabe destacar que no corresponde desempeñar las funciones que comprende el manejo de Programas y Proyectos al Gerente, Director o Jefe del mismo como individuos. Si bien es cierto, que su adecuada realización es de su responsabilidad, el Manejo es una labor de dirección que precisa un trabajo en equipo.

NOTAS

1. DE LAS CASAS P. L. Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 405. Documento PROPLAN-25. San José, Costa Rica. 1982. Cf. p.6.

2. Ibid.

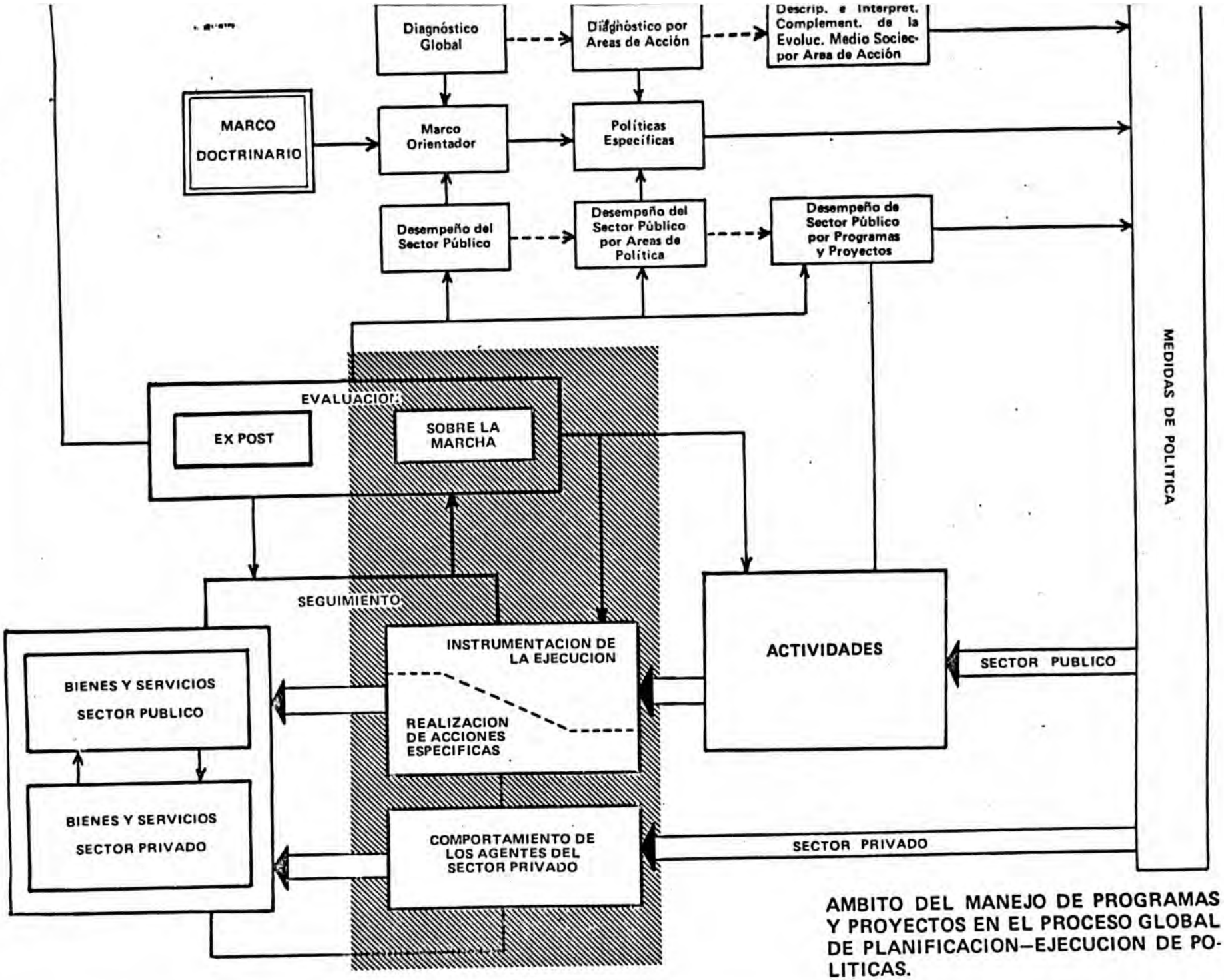
3. Este tema está más desarrollado en: PARISI, J.L. El enfoque grupal y la articulación de roles en la conducción del proceso de planificación-ejecución. Documento interno PROPLAN 94. San José, Costa Rica. 1983.

4. Este punto se desarrolla más ampliamente en: DE LAS CASAS, op. cit.

5. DE LAS CASAS, op. cit. Cf. p.6.

6. DE LAS CASAS, op. cit. Cf. p.7.

7. VEGA, Mayo. La coordinación y vinculación con el medio en el manejo de proyectos y programas. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 417. Guatemala. 1983.



AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL PROCESO GLOBAL DE PLANIFICACION–EJECUCION DE POLITICAS.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA

SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES

PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL PROPLAN/A

METODOLOGIA PARA LA PREPARACION DEL RESUMEN OPERATIVO GERENCIAL ROG

Documento Interno
PROPLAN 95
Setiembre, 1983

INDICE

PRESENTACION

Este documento es una versión revisada del Fascículo No. 2 de la Guía de Manejo de Proyectos que fue editada por el IICA en 1979 como un producto del Programa de Manejo de Proyectos.

En su preparación participan Francisco Barea y Alfonso Bejarano del Grupo Colombia, y Ricardo Cáceres, Lizardo de las Casas y Fernando Del Risco del Grupo Central del Proyecto PROPLAN/A -Planificación y Administración para el Desarrollo Rural-, financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W. K. Kellogg.

Como documento interno de PROPLAN, está sujeto a revisión y ampliación. Cualquier comentario sobre este documento será bien recibido, con el propósito de enriquecer su contenido.

1. INTRODUCCION.

La preparación del Resumen Operativo Gerencial (ROG), como instrumento para el Manejo de Programa y Proyectos, comprende los cuatro procesos siguientes: 1/

a. Identificación y ordenamiento de los problemas.

b. Elaboración de la Red de Pertinencia.

c. Elaboración de la matriz de objetivos;

d. Determinación de las actividades y los requerimientos de recursos.

En este sentido, el documento del ROG contiene básicamente, un listado de problemas por grupos; la red o redes de pertinencia que jerarquizan dichos problemas; la matriz de objetivos, metas, indicadores y factores condicionantes, y un detalle de las actividades básicas y de los recursos necesarios para lograr los productos del programa o proyecto.

En la preparación del ROG debe asegurarse la participación de los individuos y grupos que están involucrados en la definición y logro de los resultados del programa o proyecto. Esta participación es esencial para conseguir la coherencia integral del mismo, o sea que presente consistencia tanto entre sus diferentes componentes, como con la política nacional y que se vea viable dentro del contexto socioeconómico en que se llevará a cabo.

En un proyecto o programa de desarrollo agropecuario o rural puede identificarse tres conglomerados de intereses y prioridades a los cuales hay que involucrar activamente en cualquiera de las modalidades de participación que se escoja para llevar a cabo los procesos que involucran la preparación

---

1/ Se asume que para iniciar la preparación del ROG hay una intención de hacer algo dentro de determinados límites. Esto puede ser una idea de proyecto o simplemente la intención de que las acciones que competen a un programa o institución sean mejor orientadas.

del ROG. Estos conglomerados son:

a. El institucional, referido a las entidades públicas o privadas comprometidas directamente con el programa o proyecto.

b. El de población-objetivo, al que también se identifica como "de los beneficiarios" y que se refiere al conjunto de individuos cuyas necesidades se pretende solucionar a través de las acciones a desarrollar.

c. El medio ambiente, en que se aglutina todas aquellas fuerzas sociales y grupos de interés que en una u otra forma son afectados por las acciones del programa o proyecto.

Es importante señalar que la definición de quiénes participen dependerá de la naturaleza de cada programa o proyecto y de la estrategia de desarrollo que se haya decidido llevar a cabo en un país en una época determinada. Dentro de esta estrategia es fundamental tener presente la política vigente de participación.

En el Cuadro No. 1 se presenta un ejemplo de los representantes de los tres conglomerados anteriores que fueron seleccionados para participar en la formulación del ROG de un proyecto.

Cuadro No. 1

REPRESENTANTES DE LOS DIFERENTES CONGLOMERADOS

INSTITUCIONAL	POBLACION OBJETIVO	MEDIO AMBIENTE
1. Ministerio de Agricultura y Ganadería (institución coordinadora/ejecutora)	1. Organizaciones Campesina	1. Iglesia
2. Banco Nacional de Fomento	2. Campesinos individuales	2. Consejo Provincial
3. Instituto de Recursos Hidraúlicos.		3. Centros Agrícolas *
4. Instituto de Reforma Agraria y Colonización		4. Centros Sindicales *
5. Ministerio de Educación		
6. Ministerio de Salud		

* Como las acciones del proyecto se dirigían hacia el pequeño agricultor, los agricultores y ganaderos de mayores recursos (y representados en los Centros Agrícolas) pueden facilitar o impedir el éxito del proyecto, lo que ocasionó clasificarlos como parte del medio ambiente. La misma lógica sirvió para clasificar igualmente a las Centrales Sindicales.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES

2.1 Definición de Objetivos:

Un objetivo constituye una decisión explícita de alcanzar determinados resultados en el transcurso de un período específico, con base en un juicio sobre las condiciones y recursos existentes para su obtención. Por tal motivo para definir objetivos es necesario contar con información sobre los principales problemas, las soluciones alternativas factibles y estimaciones de los recursos que estarán disponibles para este propósito, bajo ciertas condiciones supuestas.

Los objetivos, en conjunto con la estrategia, proporcionan los elementos rectores del Proyecto; su determinación y formulación, constituyen la base para la programación y realización de las acciones a desarrollar, así como para la selección de los indicadores para el seguimiento y la evaluación. Por tal motivo, orientan y guían el proceso de decisiones cotidianas, al establecer los resultados que se esperan alcanzar.

Además se deben analizar detenidamente, a fin de diferenciar los objetivos factibles de lograr a mediano plazo, de aquellos de largo plazo. Para ello se debe realizar una evaluación realista de lo que es posible lograr a corto o mediano plazo, con base en las experiencias del pasado, en los recursos disponibles y en el nivel de competencia administrativa.

Igualmente se debe analizar si los objetivos son complementarios o contradictorios, ya que en el segundo caso se pueden presentar serias restricciones para el logro de algunos de ellos. Por ejemplo. el pretender aumentar la productividad de la tierra, podría ser contradictorio con el aumento de las oportunidades de empleo, si en el primer caso se estimulara el uso intensivo de maquinaria agrícola que desplaza un alto porcentaje de los requerimientos de mano de obra. En caso de encontrar contradicción entre objetivos, se debe decidir oportunamente cuál de los objetivos en conflicto

debe prevalecer, si no fuere posible compatibilizarlos por algún medio.

Al redactar los objetivos se debe cuidar que precisen y concreten en forma operacional los objetivos de orden nacional, de modo que establezcan bases para desarrollar acciones específicas para medir su nivel de logro, al cabo de un tiempo. Un buena regla a seguir es que los objetivos no son operacioneles, a menos que sea posible medirlos a través de indicadores verificables. Cuando los objetivos son planteados en una forma muy general, ambigua y carente de claridad y precisión, su interpretación puede variar significativamente entre diferentes personas, lo cual creará confusión con respecto a lo que se intenta lograr, las acciones importantes a desarrollar, los criterios de evaluación y las responsabilidades correspondientes a cada uno de los agentes comprometidos en el logro de los mismos.

Cada objetivo debe incluir en términos generales, los siguientes elementos:

- El cambio observable que se pretende obtener.
- El objeto hacia el cual van dirigidas las acciones a desarrollar.
- Los beneficiarios potenciales.
- La cobertura geográfica.

Por ejemplo, en un Programa o Proyecto se podría contemplar tres niveles de objetivos, a saber:

- Objetivo General: es el objetivo último, de orden nacional, sectorial o regional a cuyo logro se desea contribuya el Programa.
- Objetivo Específico: señala la razón de ser del Programa y representa lo que se quiere lograr al finalizar el mismo.

- Objetivos Intermedios: son los resultados inmediatos que se espera generar como resultado de las actividades de cada una de las entidades participantes en el desarrollo del Programa de Producción y a través de los cuales se ha de lograr el objetivo específico y finalmente el general.

A continuación se presenta un ejemplo de definición de objetivos en sus diferentes niveles para un Programa o Proyecto de Producción y Comercialización.

OBJETIVO GENERAL

Incrementar el ingreso neto derivado de la explotación agropecuaria, a los pequeños productores beneficiarios del Programa X en un área específica.

OBJETIVO ESPECIFICO

Aumentar la producción y productividad de hortalizas, en las explotaciones de pequeños productores beneficiarios del Programa X.

OBJETIVOS INTERMEDIOS

1) Promover el uso de tecnología apropiada entre los beneficiarios del Programa X.

2) Desarrollar paquetes tecnológicos rentables y adaptados a las condiciones socio-económicas de los beneficiarios del Programa X.

3) Proveer crédito suficiente y oportuno.

4) Promover una comercialización eficiente de la producción de hortalizas.

Las metas son la cuantificación de los objetivos, por medio de indicadores objetivamente verificables. Deben ser establecidas para cada nivel de objetivo, observando un adecuado grado de consistencia entre ellos y cuidando además que sean razonables de cumplir, en función de las posibilidades reales. Por otro lado, deben especificarse en términos cuantitativos, cualitativos y temporales. En esta etapa se recogen y ordenan las metas.

2.2 Metas e Indicadores

Los indicadores son una medida directa del logro y dan a los objetivos elementos de verificación cuantificable y les añaden profundidad y comprensión, permitiendo en concurrencia establecer el grado de su cumplimiento.

Los indicadores miden lo que es importante en el objetivo; de otro lado los indicadores al ser evidenciales, deben estar tan estrechamente relacionados con lo que se pretende medir en cada objetivo de tal forma que se puede confiar en los resultados observables.

Los indicadores deben especificarse en términos de cantidad, calidad y tiempo; si una de estas tres características no se da, entonces no se podrá tener objetividad para medir el grado de cumplimiento del objetivo.

Con base en lo anterior los indicadores se deben caracterizar porque:

a) Especifican los criterios que señalarán el éxito del Proyecto.

b) Obligan a concretar y aclarar los objetivos.

c) Miden lo que es importante.

d) Son independientes.

e) El logro puede verificarse objetivamente.

f) Definen metas concretas en términos cuantitativos, cualitativos y cronológicos.

g) Deben ser tantos cuantos sean necesarios para medir lo importante.

2.3 Factores Condicionantes

Son aquellos elementos o factores críticos por fuera del control del Proyecto que limitan el cumplimiento de los objetivos y por consiguiente afectan en forma directa el éxito del proyecto. De lo anterior se desprende que los factores condicionantes son elementos que pueden incidir sobre el desarrolllo normal del Plan, en términos positivos o bien negativos. No son influenciables directamente por las acciones desarrolladas por el Proyecto, pero es importante identificarlos y observar de cerca su evolución, a fin de evitar en lo posible sus efectos adversos sobre el Proyecto. Para lograr el control de los mismos, es necesario desarrollar gestiones de coordinación, algunas de ellas encaminadas a conseguir la realización de acciones por parte de otros Proyectos (Ej. la construcción de una vía para

desembotellar la producción de una zona), y otras dirigidas a entidades ajenas al mismo.

Los factores condicionantes se deben identificar a partir de la problemática y soluciones alternativas identificadas en el diagnóstico, tomando aquellos problemas prioritarios no influenciables directamente por el Proyecto y , que eventualmente pueden llegar a convertirse en restricciones importantes para su desarrollo. Siempre se debe considerar la inclusión de factores cubiertos por otros programas o proyectos.

2.4 Actividades Básicas

Son el conjunto de acciones de tipo global requeridas para el logro de cada uno de los objetivos intermedios de un programa o proyecto.

Las actividades constituyen el conjunto de acciones que deben desarrollar en períodos determinados de tiempo y utilizando los recursos disponibles para alcanzar los objetivos intermedios y sus metas correspondientes. En tanto cada actividad requiere de unos recursos determinados, las mismas constituyen la base para estimar los requerimientos de recursos (humanos,físicos, técnicos y financieros) del Proyecto. Para cada objetivo intermedio se deben especificar el conjunto de actividades necesarias para el logro del mismo. Estas deben ser planteadas de manera que se pueda captar claramente su naturaleza, pero evitando detalles innecesarios. En términos generales cada actividad debe incluir lo siguiente:

a. Descripción y características principales.

b. Con qué medios provenientes de fuentes públicas o privadas, se cuenta para realizar la actividad; cómo se organizarían los recursos y cómo se llevará a efecto la coordinación interinstitucional y la participación de los beneficiarios.

c. Qué duración tendrá, señalando el inicio y cuando termina.

d. Dónde se ubicará la actividad en el espacio y tiempo.

e. Qué recursos humanos, físicos, técnicos y financieros se requieren.

2.5 Recursos

Son aquellos de tipo Humnao, Físico y Financiero requeridos para el cumplimiento de los objetivos intermedios a través de la ejecución de las actividades respectivas que los consumen.

3. DESCRIPCION DE LA METODOLOGIA

Tal como se indicó en la introducción de este documento, la preparación del ROG comprende cuatro procesos. A continuación se detallan los pasos a seguir para obtener los resultados de los mismos.

3.1 Identificación y ordenamiento de los problemas

El primer paso de este proceso es identificar las fuentes de información más apropiadas, o sea las que reflejen el mayor conocimiento real de los problemas a que se quiera llegar con la acción.

Estas fuentes pueden ser:

a. Personas que conocen muy de cerca los problemas o que son afectados por los mismos.

b. Técnicos especialistas en la materia.

c. Diagnósticos u otros documentos.

El segundo paso es extractar la información de todas estas fuentes y listarlas en forma indiscriminada. Para hacer este listado pueden usarse diferentes técnicas, que dependerá de las dimensiones de la problemática que se quiere afectar. Las visitas al terreno y las reuniones con todos los involucrados es lo deseable pero no necesariamente lo posible para todos los casos. La técnica de Grupo nominal se ha utilizado exitosamente para identificar y priorizar problemas, por medio de grupos. Cabe mencionar que cada problema a la vez se compone de subproblemas o elementos que inciden en causar ese problema. Es conveniente detallar estos factores, sin llegar por supuesto a un detalle exagerado que después se vuelva en un cúmulo inmanejable de datos.

El tercer paso consiste en clasificar los problemas enumerados en grupos relacionados a una misma causa o que apuntan a un problema común de mayor jerarquía. No hay un criterio único para esta clasificación ya que dependerá del programa o proyecto que se trate. Por ejemplo un criterio para la clasificación puede ser los sectores y subsectores económicos y otro, los ámbitos de acción de diferentes instituciones involucrados en la acción. Sin embargo, para los proyectos de desarrollo rural, pueden definirse áreas de acción tales como mercadeo, infraestructura, organización campesina, producción y productividad, capacitación, etc. A veces un problema puede pertenecer a más de un grupo. Por ejemplo, la desnutrición puede causar una baja productividad del hombre trabajador pero también es efecto de la falta de alimentos.

¿Se debe relacionar el problema de la desnutrición con grupo "salud" o con grupo "productividad agrícola"?. En estos casos se sugiere agrupar tales problemas en el grupo enque se considera que tenga mayor impacto y relevancia.

La clasificación de los problemas comprende dos etapas:

a. La revisión de todos los factores problemáticos y definición de los grupos que abarcan los problemas de la lista.

b. La clasificación propiament dicha, asignando cada problema a cada grupo identificado.

El Cuadro N°2 es una lista de problemas debidamente clasificados, los cuales se identificaron en una situación real.

CUADRO N°2

PROBLEMAS IDENTIFICADOS

a. Aspectos Generales

1) Bajo nivel de vida
2) Bajo nivel de salud
3) Bajo nivel educativo
4) Alta mortalidad infantil
5) Alta incidencia de enfermedades
6) Falta de maestros
7) Carencia de escuelas y material escolar
8) Alta deserción escolar
9) Alta indicencia de enfermedades infantiles
10) Alta desnutrición infantil
11) Falta educación en salud
12) Faltan puestos de salud
13) Falta de recursos para financiar estudios
14) Inadecuada orientación de la población rural
15) Falta de restaurantes escolares
16) Bajo nivel de ingresos
17) Bajos precios relativos de productos
18) Fluctuación exagerada de precios
19) Bajo poder de negociación
20) Concentración del poder de compra

b. Producción

1) Baja producción y productividad
2) Insuficiente transferencia de tecnología adecuada a la zona
3) Altos precios de insumos
4) Falta de paquetes tecnológicos adaptados

Continuación Cuadro N°2

5) Inadecuado manejo de insumos
6) Escasez de mano de obra
7) Altos costos de producción
8) Escasez de mano de obra
9) Altos riesgos en las cosechas
10) Poca disponibilidad de tierra cultivable
11) Mal manejo de insumos
12) Falta de insumos adecuados
13) Uso de tecnología inadecuada
14) Explotación irracional de los recursos naturales
15) Poca receptividad de los agricultores
16) Falta de crédito suficiente y oportuno
17) Estacionalidad de la cosecha
18) Presencia de heladas
19) Uso de semilla de mala calidad
20) Falta de métodos efectivos de tranferencia.
21) Falta de personal capacitado
22) Falta de apoyo logístico

c. Capacitación y Organización

1) Baja participación de la comunidad en programas de gobierno
2) Falta organización comunitaria
3) Falta de sistemas asociativos
4) Juntas de acción comunal politizadas e inoperantes
5) Presencia de líderes ocasionales
6) Falta promoción y capacitación de líderes nuevos
7) No existe promoción de los servicios estatales
8) Desconocimiento de servicios gubernamentales
9) Falta de comunicación con productores

3.2 Preparación de la Red de Pertinencia

La red de pertinencia es una técnica para la jerarquización de problemas, en función de sus relaciones causa-efecto. Esta técnica guarda relación con otras conocidas, como la red de objetivos y el árbol de decisiones.

En términos generales la red de pertinencia expresa qué problemas o grupos de problemas son la causa o contribuyen a otro de mayor complejidad o jerarquía. Su importancia radica en ser la base para definir sobre qué problemas se actuará y así plantear los niveles de objetivos que se esperan lograr en la acción.

El primer paso para la elaboración de la Red consiste en identificar las relaciones hipotéticas "causa-efecto" entre los diferentes problemas pertenecientes a cada uno de los grupos definidos. Es decir, establecer el conjunto de factores problemáticos que determinan el comportamiento de otro problema de mayor jerarquía y a su vez, la relación causal de éste y otros de su mismo nivel con un problema ubicado en una instancia superior. Así se debe continuar con el proceso, hasta tener ordenados todos los problemas del menor nivel jerárquico y el vértice superior, el problema considerado con mayor jerarquía entre ellos.

A menudo se da el caso de que un factor contribuye a más de un problema mayor. La falta de caminos, por ejemplo, contribuyen a dificultar la comercialización de productos agrícolas, pero también puede incidir en la eficiencia de los agentes de extensión agrícola. En estos casos, el factor se debe relacionar causalmente con el problema cuya relación es de mayor relavancia.

Se da el caso de que al cumplir el proceso indicado en este paso, surgen problemas que anteriormente no se habían mencionado. Al organizar causalmente los problemas dentro de cada grupo, sobresalen algunos inadvertidos en la confección de la lista inicial, los cuales deben ser adicionales a la misma y considerados durante el ordenamiento.

a. El marco de acciones y prioridades de otros niveles de políticas que afectan al programa o proyecto.

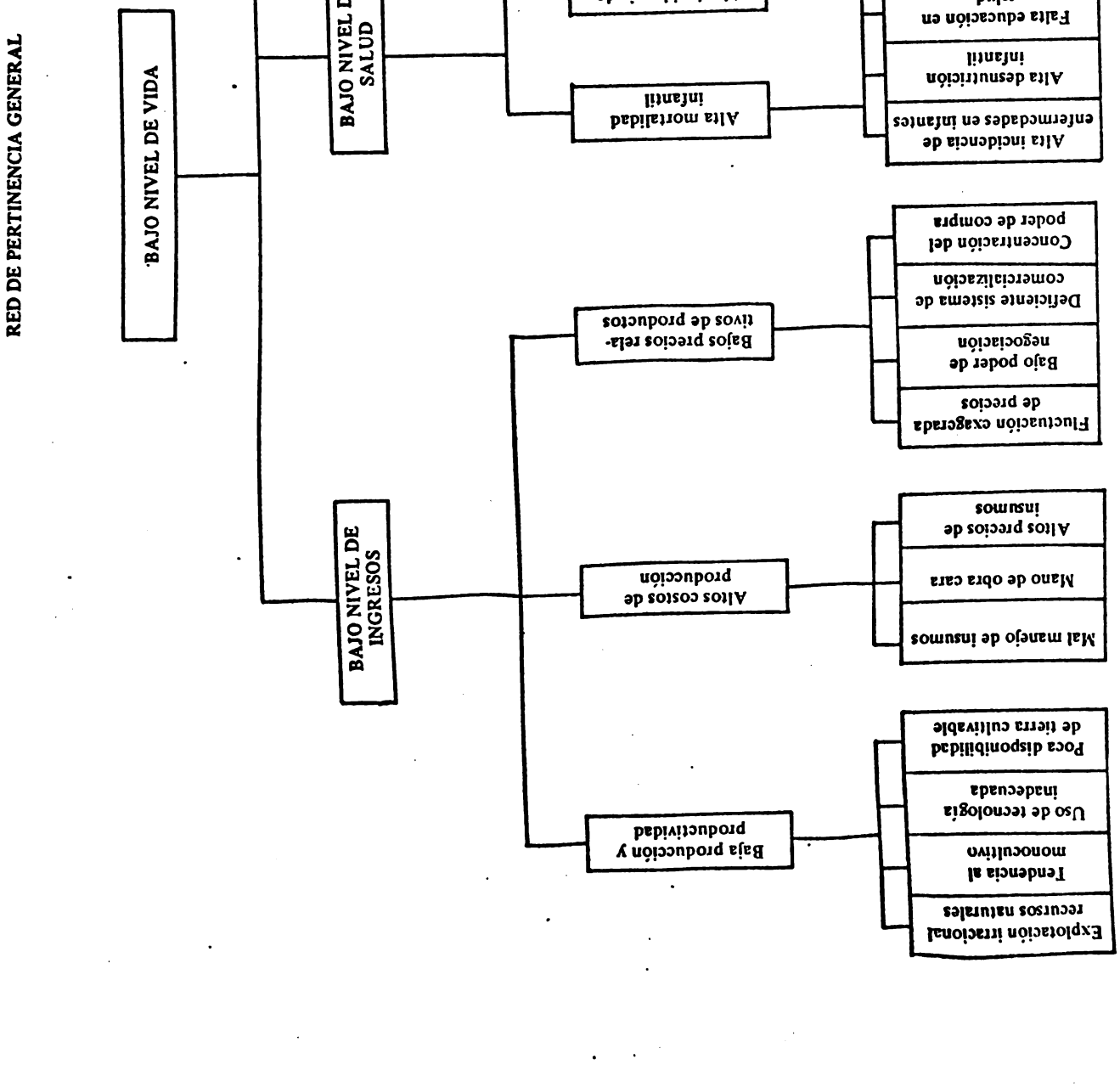
b. El tiempo disponible para llegar al logro de los productos del programa o proyecto; y

c. los recursos financieros y humanos disponibles.

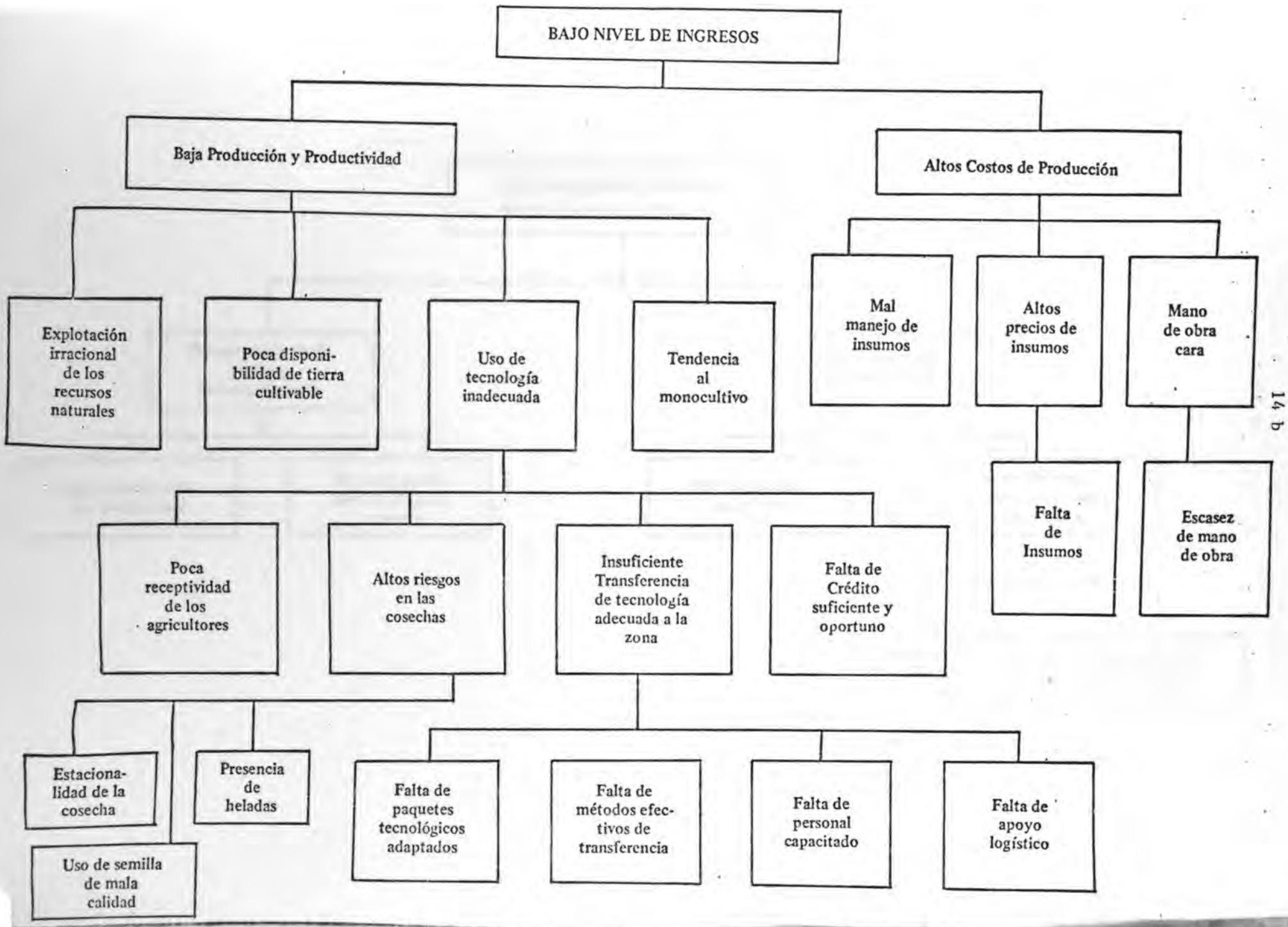
La contrastación de los mencionados factores con la red de problemas y sus interrelaciones, debe conducir a identificar el grupo de los mismos que pueden ser solucionados con probabilidad de éxtito aceptable y los factores que limitarían su logro fuera del ámbito de acción directa del programa o proyecto. Esto sería la base fundamental para establecer la situación deseable de alcanzar al momento de finalizar el mismo, la cual corresponde a su objetivo específico. Siguiendo la secuencia "causa-efecto" de la red de pertinencia, el nivel inmediato superior corresponde al objetivo general, el inmediato inferior a los objetivos intermedios y los factores limitantes mencionados, constituyen los respectivos factores condicionantes.

En los cuadros 3, 4 y 5 se presentan redes de pertinencia que fueron elaboradas con base en la lista de problemas presentada en el Cuadro Nº 2.

RED DE PERTINENCIA GENERAL

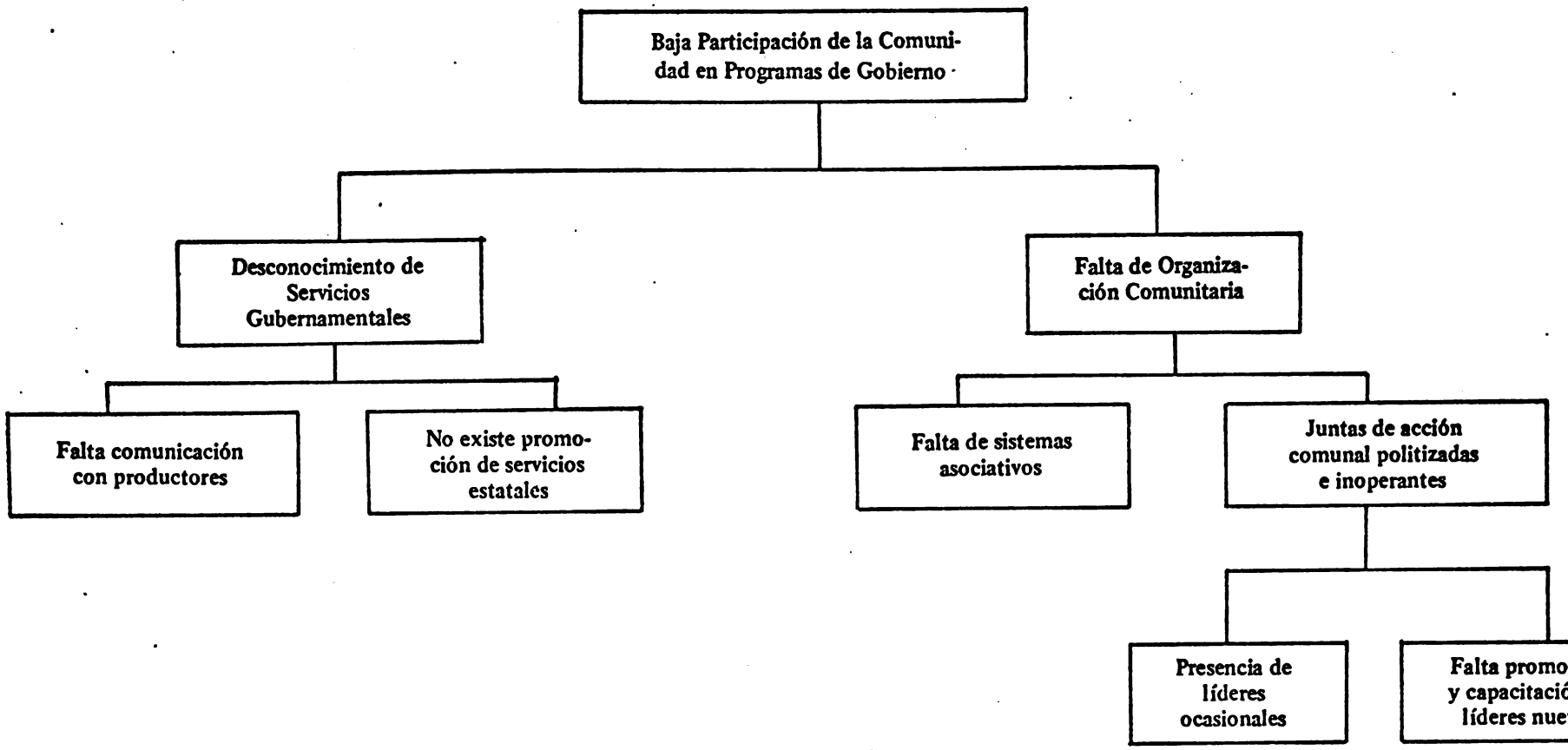


RED DE PERTINENCIA DETALLADA



ORGANIZACION

RED DE PERTINENCIA DETALLADA



3. MATRIZ DE OBJETIVOS Y DEFINICION DE LAS ACTIVIDADES BASICAS Y RECURSOS

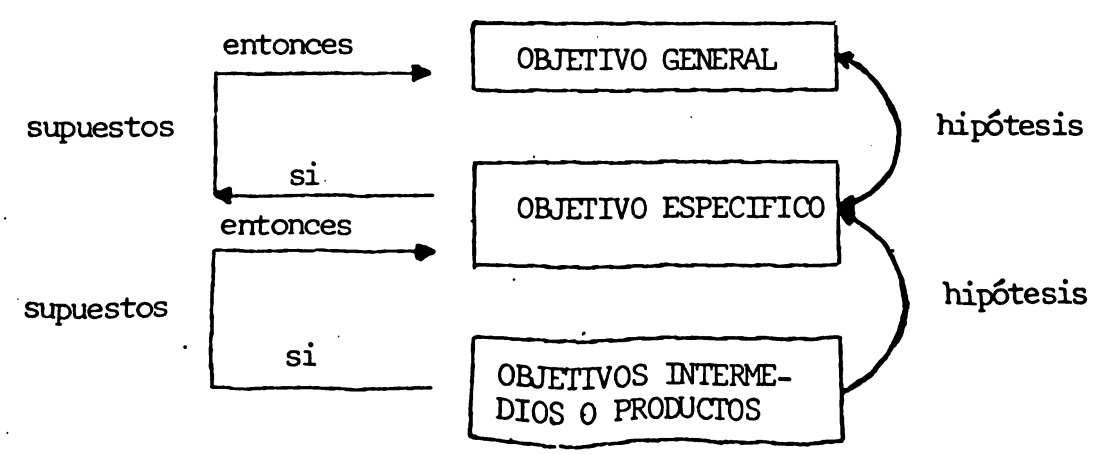
Aunque de hecho constituyen dos procesos separados, para efectos de presentación, pueden integrarse dentro de un solo formato que es una especie de matirz de 3 x 5. (Cuadro No. 6). En esta matriz las filas corresponden a los tres niveles de objetivos. La fila 1 se refiere al objetivo general, la fila 2 al objetivo específico, la fila 3 a los objetivos intermedios o productos, la fila 4 a la determinación de las actividades básicas y la 5 al cálculo de los recursos necesarios para la vida del Programa o Proyecto. Las columnas definen para cada nivel de objetivo tres elementos que permiten caracterizarlos en una forma integral ya que hacen explícita la relación entre ellos y con el medio ambiente del cual dependen. La columna 1 permite presentar el resumen narrativo de cada nivel de objetivo, la columna 2 hace explícitos los indicadores y metas verificables, mientras que la columna 3 se refiere a los factoeres externos condicionantes que permite el logro del objetivo del nivel superior.

La construcción de esta matriz permite resaltar los aspectos de consistencia interna del programa o proyecto, o sea consistencia entre objetivos, así como la consistencia o coherencia externa del mismo, es decir su relación con el medio ambiente en el cual se desarrolla.

Cuadro No. 6

	COLUMNA 1 SINTESIS DE OBJETIVOS	COLUMNA 2 METAS E INDICADORES	COLUMNA 3 FACTORES CONDIC.
FILA 1 Objetivo General			
FILA 2 Objetivo Específico			
FILA 3 Objetivos Intermedios o Productos			
FILA 4. Determinación de Actividades Básicas para cada Objetivo Intermedio.			
FILA 5. Cálculo de los Recursos necesarios.			

Las relaciones de casualidad entre los objetivos (consistencia interna) expresan un conjunto de hipótesis interrelacionadas que se construyen a partir de una serie de supuestos. Estas relaciones se pueden esquematizar de la siguiente manera:



Este tipo de diseño reconoce que hay incertidumbre que deben traducirse en términos de supuestos para el logro de cada nivel de objetivo. Estos supuestos se expresan al explicitar en la tercera columna de la matriz como factores externos condicionantes; con ello se reconoce que la administración o manejo del proyecto no se debe limitar a lo controlable, sino también al ambiente del proyecto y con esto se incorpora desde el diseño elementos de seguimiento-evaluación, y se reconoce el carácter de adaptabilidad a la evolución de la realidad económica-social y política.

Para la construcción de la matriz se pueden seguir los siguientes pasos (Ver Cuadro No. 7).

- Paso 1: Resumen narrativo del Objetivo Específico.

El objetivo específico debe ser uno y es el que precisa el propósito del proyecto, es la motivación del proyecto y debe responder a por qué hacer el proyecto. Este objetivo debe ser consistente con:

- el problema específico que se intenta resolver;
- los objetivos del Programa de Desarrollo donde se ubica el Proyecto

- Paso 2: Indicadores y metas de terminación del Proyecto.

Se explicará cómo el que prepara el Proyecto o cualquier otra persona conocerá cuándo será alcanzado el propósito del proyecto.

* En cada celda de la matriz se indica en paréntesis la secuencia de pasos a seguir.

MATRIZ DE OBJETIVOS

SINTESIS DE OBJETIVOS	METAS E INDICADORES DE EXITO	FACTORES CONDICIONANTES
OBJETIVO GENERAL AL QUE CONTRIBUYE EL PROYECTO (PASO 6)	Indicadores y metas de logro del Objetivo General. (PASO 7)	
OBJETIVO ESPECIFICO DEL PROYECTO (PASO 1)	Indicadores y metas de terminación del Proyecto. (PASO 2)	Para contribuir al logro del objetivo general. (PASO 8)
OBJETIVOS INTERMEDIOS O PRODUCTOS QUE GENERA EL PROYECTO (PASO 3)	Indicadores y metas de logro de los productos. (PASO 4)	Para lograr el objetivo específico (PASO 5)
Determinación de Actividades Básicas: (PASO 9)		
Calculo de los Recursos Necesarios (PASO 10)		

En general, y aplicable a los pasos 2, 4 y 7 se puede decir que los indicadores y metas traducen la naturaleza narrativa de los objetivos (general, específico e intermedios) en expresiones cuantitativas o bien cualitativas que precisan las características de contenido, cantidad, tiempo y lugar de las situaciones deseables reflejadas en dichos objetivos.

Ejemplo:

SINTESIS DE OBJETIVOS	METAS E INDICADORES			FACTORES CONDICIONANTES
Objetivo Específico	Indicadores y Metas de Terminación del Proyecto			
Incrementar la producción y productividad de las explotaciones lecheras menores de 20 hectáreas de Valle de Amatapa.	Indicadores	Metas año base	Metas 5o. año	
	-Natalidad (%)	63	73	
	-Rendimeinto leche vaca/día (lts).	3.7	6.0	
	- Capacidad carga pastizales (Cabezas /ha.)	1.4	2.3	
	-Producción de leche fresca (miles de lts.)	360	900	

- Paso 3: Resumen narrativo de los Objetivos Intermedios o Productos que genera el Proyecto.

Se definen y explicitan los principales resultados inmediatos que se pretende obtener con el proyecto, los cuales se espera sean logrados con una apropiada utilización de los recursos (insumos) que se emplearán. Estos resultados deben ser consistentes con el objetivo específico diseñado en el Paso 1 y sus indicadores y metas definidos en el Paso 2.

- Paso 4: Indicadores de logro de los Productos.

Siguiendo el mismo procedimiento descrito en el Paso 2, se hará lo propio para cada uno de los objetivos intermedios o productos. La selección de indicadores debe realizarse cuidadosamente teniendo en cuenta, además, que ellos constituirán un elemento muy importante para el registro, seguimiento y evaluación de las realizaciones.

- Paso 5: Factores condicionantes para el logro del objetivo específico.

Se trata de identificar las condiciones principales que deben cumplirse (supuestos)para que la obtención de los productos (objetivos intermedios) se traduzca en el logro del objetivo específico. Para ello, se procederá a:

i) Identificar los principales factores, ya sean institucionales, económicos, sociales, tecnológicos u otros fuera del ámbito de decisiones del debe del proyecto, pero al ser complementarios o concurrir con los productos del Proyecto hacen posible el logro del objetivo específico.

ii) Precisar el comportamiento requerido de esos factores, en el sentido que sean la condición suficiente para el cumplimiento de las hipótesis (relación de causalidad)que relaciona los productos con el objetivo específico.

iii) Señalar las acciones que se deben realizar y los responsables de su cumplimiento, para que se de el comportamiento requerido de los factores identificados.

Al concluir el procedimiento descrito, los factores condicionantes para lograr el objetivo específico se expresarán en los términos que comprende el literal (iii).

Ejemplo para el caso de un objetivo intermedio o producto:

SINTESIS DE OBJETIVOS	METAS E INDICADORES	FACTORES CONDICIONANTES
Objetivos Intermedios 1. Personal del Sistema de Dirección Capacitado en el uso de metodologías para el manejo de programas y proyectos.	Indicadores y Metas de Logro de los Productos 1.1 Durante 1984-1986 se capacitarán 25 funcionarios del nivel central, 120 a nivel departamental y 350 a nivel distrital, en el uso de metodologías referidas a: - Elaboración de diagnósticos. - Elaboración de marco orientador. - Formulación de planes de desarrollo distrital. - Organización y coordinación. - Programación operativa. - Seguimiento y evaluación de realizaciones. 1.2 La distribución por años y niveles administrativos se presenta a continuación:	

AÑO	No. de Funcionarios Capacitados			
	Nacional	Departamental	Distrital	Total
1984	15	60	140	215
1985	10	40	120	170
1986	--	20	90	110
TOTAL	25	120	350	495

Ejemplos:

- El Ministerio de Agricultura continua el proceso de descentralización en las acciones que realiza en el campo de la investigación agrícola.

- La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda aprobará el financiamiento requerido para desarrollar la infraestructura destinada a la producción de leche.

- Paso 6: Resumen Narrativo del Objetivo General al que contribuye el Proyecto.

El objetivo general constituye un objetivo de nivel superior hacia el cual se contribuye al alcanzar el objetivo específico del proyecto.

El objetivo general está constituido por un enunciado sintético y preciso que describe los aspectos centrales de la situación deseada. En síntesis representa una contra-imagen resumida del enunciado del problema general en el que se enmarca el proyecto.

Para su definición se sugiere el siguiente procedimiento:

i) definir en forma sintética y precisa el resultado esperado;

ii) indicar quien o para quien y para qué se desarrollará el esfuerzo que el proyecto supone;

iii) verificar la consistencia entre el enunciado del objetivo general y el problema general en que se enmarca el proyecto.

Ejemplo:

Contribuir al incremento sostenido de los niveles de ingreso de los pequeños productores del Valle de Amatapa, haciendo más rentable y dinámica la producción lechera.

- Paso 7: Indicadores y metas de logro del objetivo general.

La descripción del objetivo general se complementa con la precisión de los correspondientes indicadores y metas, que expresan en términos cuantitativos la magnitud del logro final del proyecto. Mediante tales elementos será posible establecer si el proyecto alcanzó la contribución esperada a la solución del problema general.

Los indicadores deben ser en lo posible cuantificables, en todos los casos deben reflejar adecuadamente los aspectos esenciales de contenido del objetivo general y ser susceptible de verificación.

- Paso 8: Factores condicionantes para contribuir al logro del objetivo general.

Corresponde a la identificación de las condiciones (supuestos) para que la obtención del objetivo específico haga posible la contribución esperada al logro del objetivo general. Para ello el procedimiento a seguir consiste en:

i) Identificar los principales factores de orígen institucional, económico, social, tecnológico u otros externos al ambiente de decisiones del Jefe del Proyecto que al ser complementarios o concurrir de manera convergente con el objetivo específico del proyecto hacen posible el logro de la contribución esperada para la obtención del objetivo general.

ii) Precisar el comportamiento requerido de tales factores, de manera que constituyan condición suficiente para que se cumpla la hipótesis (relación de causalidad) que relaciona el objetivo específico con el general.

iii) Señalar e incluir en el casillero del Paso 8 las acciones que se deben realizar y los responsables de su cumplimiento para que se de el comportamiento requerido de los factores identificados.

- Paso 9: Determinación de las Actividades Básicas.

Para cada uno de los objetivos intermedios se deberá precisar el conjunto de actividades básicas necesarias para el logro de dicho objetivo.

- Paso 10: Cálculo de los Recursos Necesarios.

i) Se deberá estimar el total de los recursos para la vida del Proyecto. Por lo tanto se establecerán las necesidades de los recursos Humanos, Físicos y Financieros.

ii) Se recomienda un desglose de los recursos requeridos por el Proyecto para lo cual pueden usarse los formatos siguientes:

REQUERIMIENTOS DE RECURSOS HUMANOS
(en meses / hombre)

ESPECIALIDAD	A Ñ O S				
	1	2	3	4	5

REQUERIMIENTOS DE RECURSOS FISICOS
(Unidades)

CONCEPTO	AÑOS				
	1	2	3	4	5
Vehículos Equipo Mobiliario . . . Etc.					

PRESUPUESTO CONSOLIDADO
(en miles de Pesos)

CONCEPTO	AÑOS				
	1	2	3	4	5

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 35:	Martes 1°de noviembre - 14:00 horas
Tema:	Actualización de Objetivos y Metas I.
Conferenciante:	Fernando del Risco(PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	-Encuadre -Exposición -Ejercicio de aplicación
Lectura Obligatoria:	Proyecto de Tecnología Apropiada para el Pequeño Productor.
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	(A ser entregado durante la Sesión) -Instructivo del ejercicio

INSTITUTO NACIONAL AGROPECUARIO

PROYECTO

TECNOLOGIA APROPIADA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES

Saravasca, República Motilona

Junio de 1982

C O N T E N I D O

Págs

Relación gráficas y Cuadros — Págs

A. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto busca desarrollar procesos investigativos a través de los cuales se pueden identificar factores limitantes al desarrollo de la pequeña agricultura, en la República Motilona. Para el logro de lo anterior se utilizará un enfoque integrado de esfuerzos de investigación que permita probar sistemas alternativos de identificación, desarrollo y/o aplicación de técnicas y diseminación de conocimientos entre los agricultores con explotaciones menores de 20 Hectáreas, residentes en el área del proyecto. Los resultados obtenidos de estas actividades serán analizados a fin de determinar sus posibilidades de aplicación en otras áreas del País y generar recomendaciones relativas al u[illegible] se debe dar en el futuro a la experiencias positivas obtenidas.

El proyecto se llevará a cabo durante un período de tres (3) años y abarcará [illegible] (5) municipios del departamento de Samulalí, ubicado en la región Nororiental del País. Dichos municipios son Tabichal, Bantaquí, Tapaguapa, Licaligua y Paramoso, los cuales abarcan una superficie de 1.511 Kilómetros cuadrados, con una población rural de de 8.000 habitantes, de los cuales 1.200 son pequeños agricultores que explotan fincas menores de 20 Hectáreas, cuyos principales productos son papa, hortalizas, maíz y leche.

Para adelantar las labores indicadas en los tres componentes se utilizarán recursos provistos por el Instituto Nacional Agropecuario (INA) y por una fundación alemana. El costo del proyecto asciende a US $ 1.028.000.oo, de los cuales el INA aportará un 40% y la mencionada fundación, el 60% restante.

B. OBJETIVOS

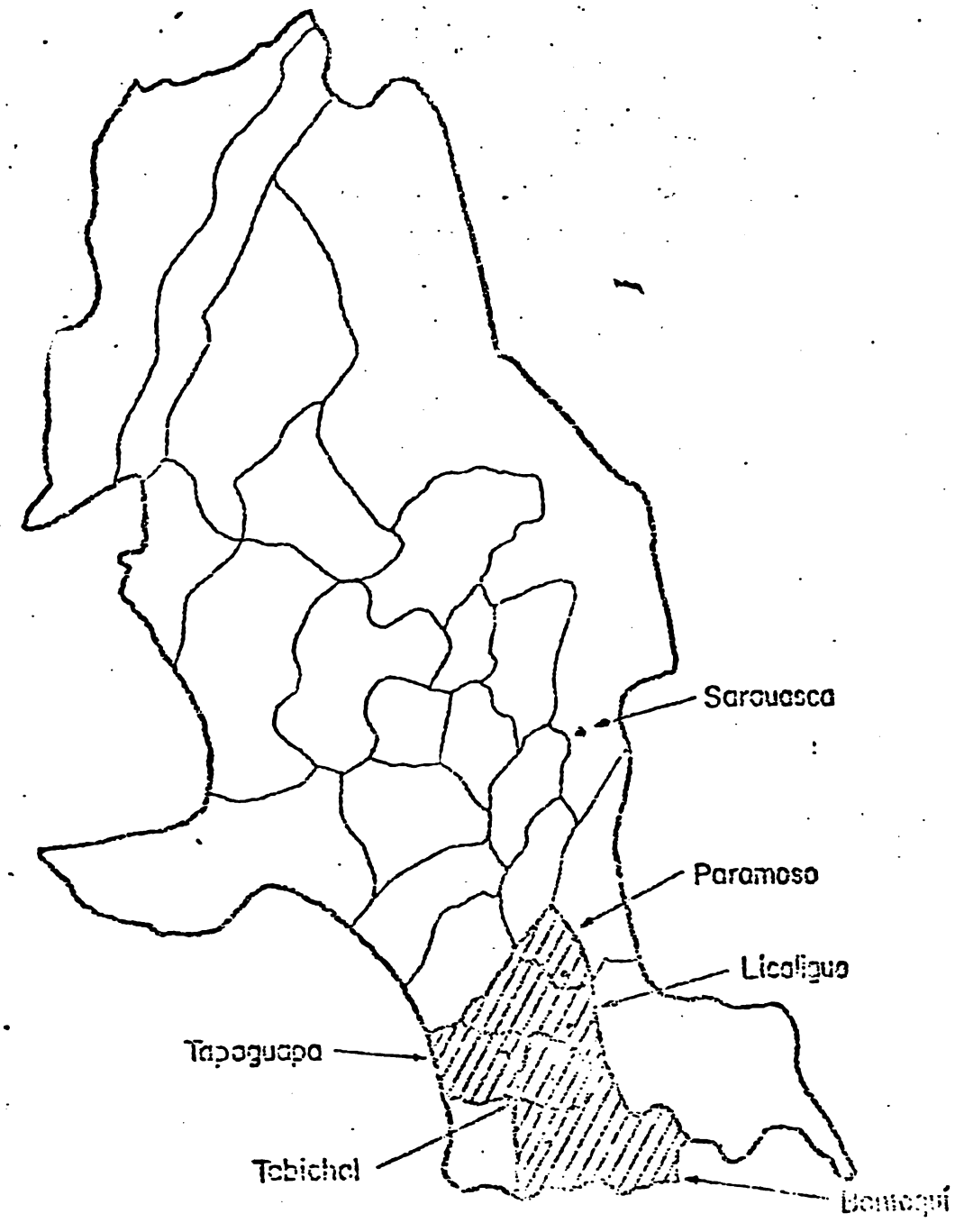
El objetivo del proyecto consiste en proporcionar medios apropiados para la identificación y evaluación de métodos que permitan aumentar y auto-sostener los ingresos netos y el bienestar de los pequeños productores, por medio de: tecnología apropiada a las condiciones de dichos productores, entrega de servicios críticos, utilización y/o fortalecimiento de organizaciones de pequeños productores.

C. DESCRIPCION DEL AREA DEL PROYECTO

La unidad geográfica de programación de la acción institucional está constituida por la región integrada por un conjunto de municipios de condiciones ecológicas, productivas y culturales homogéneas entre sí, coincidentes con la división político-administrativa del país, en las cuales existen concentraciones mayores de beneficiarios potenciales para el proyecto .

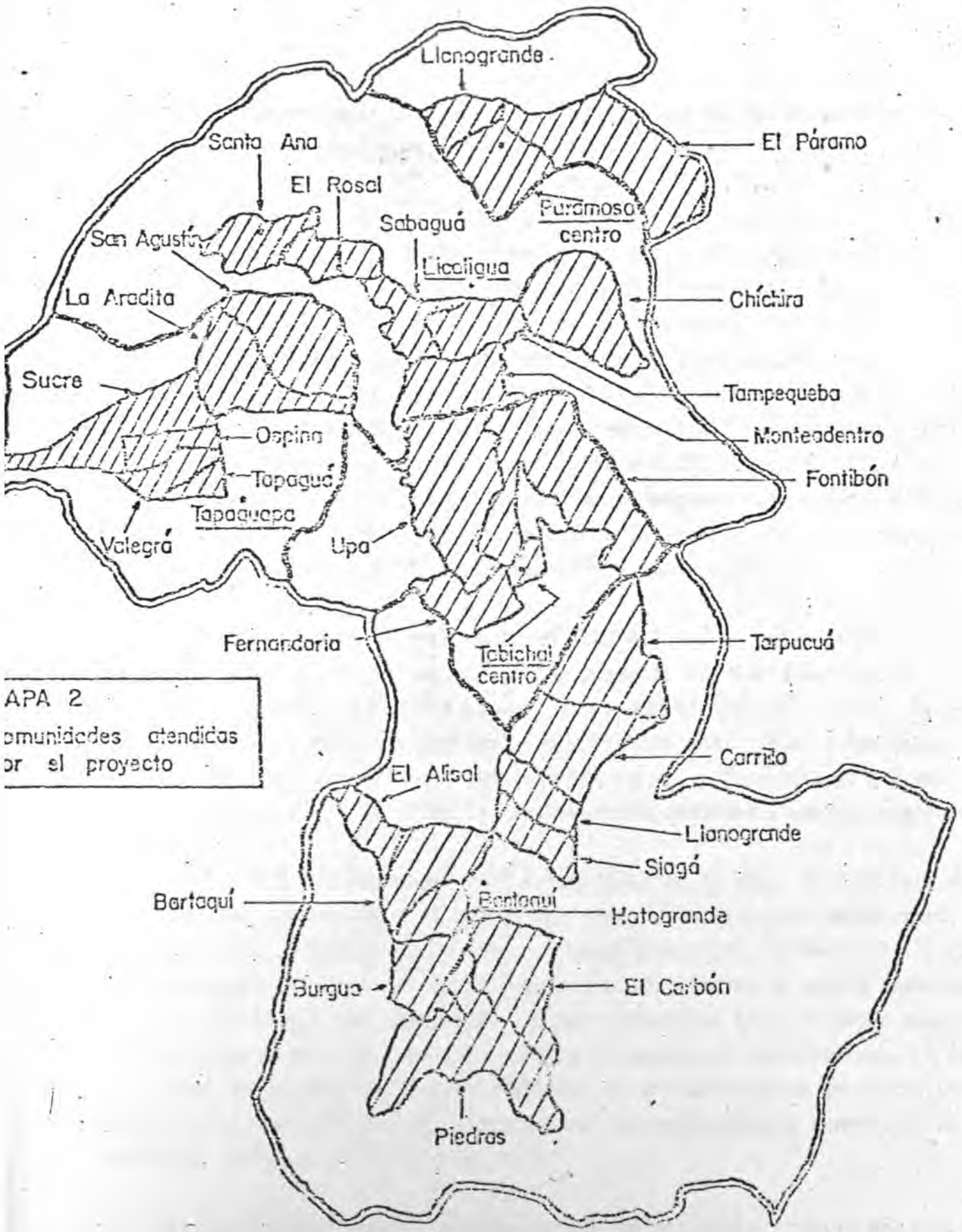
La unidad geográfica de ejecución del proyecto, es el conjunto de comunidades seleccionadas entre los municipios incorporados al mismo. Lo anterior indica que los componentes se desarrollarán exclusivamente en dichas unidades.

El área del proyecto se encuentra en la parte sur del departamento Samulalí entre los 9°y los 10°56' de latitud Norte y los 72°28' y 73°de longitud al Oeste de Greenwich. La región está constituída por los municipios de Licaligua, Santaquí, Tapaguapa, Paramoso y Tabichal, (ver mapa 1) los cuales han sido seleccionados con base a la aplicación de cinco indicadores referidos a;Concentración del minifundio, Capacidad productiva, Número de familias por área cultivable, Importancia relativa de la población rural y Cobertura de los recursos de crédito. A continuación se presentan los municipios y comunidades contemplados:



MAPA I. Departamento Samulalí : Area del proyecto.

MUNICIPIO	COMUNIDADES
Licaligua	Monte Adentro, El Rosal, Santa Ana, Chichira, Sabaguá y Tampaqueba.
Bantaquí	Siagá, El carbón, Bartaquí, Piedras, Alisal, Tarpucuá, Carrillo, Hato, Burgua y Llano Grande .
Tapaguapa	Sucre, Ospina, Tapaguapa, Valegrá, La Aradita y San Agustín.
Paramoso	Páramo, Centro y Llano Grande.
Tabichal	Fernandaría, La Upa, Fontibón y Centro



APA 2
omunidades atendidas
or el proyecto

Los cinco municipios tienen a Licaligua como centro comercial y económico de la región y éste a su vez está ligado al principal mercado del departamento, Sarauasca, su capital.

La superficie total es de 1.511 kilómetros cuadrados, siendo Bantaquí el municipio con mayor superficie con un 48% del total. Asimismo, el área se encuentra a una altura superior a los 1.000 metros sobre el nivel del mar, ubicándose el 50.2% de la misma entre los 2.000 y 3.000 metros, lo cual se refleja en un clima predominante frio, con temperatura promedio anual de 14° a 16° centígrados en las cabeceras municipales y presencia de heladas en los meses de Diciembre a Febrero, en las zonas más altas. Paramoso es el municipio con mayor proporción de área entre 1.000 y 2.000 metros de altura sobre el nivel del mar, en cuyas zonas se registran temperaturas promedio anuales entre 15 y 25 grados centígrados. En cambio Tapaguapa presenta la mayor proporción de páramo, con 58.7% de su superficie (Cuadro 1).

La precipitación es deficiente en Tabichal, Licaligua y Paramoso, oscilando alrededor de 780 milímetros al año y además con una distribución irregular. En Bantaquí y Tapaguapa alcanza los 1.300 milímetros anuales. En general, la mayor intensidad de lluvias se presenta entre Abril y Noviembre, descendiendo notablemente hácia Diciembre y Marzo. Unicamente en Bantaquí existe disponibilidad de riego, lo cual permite realizar siembras escalonadas.

De las 120.360 hectáreas bajo explotación en la zona, el 8.6% está dedicado a cultivos anuales, el 15% en descanso, 2% en cultivos permanentes, 31% en pastos y 43.4% en otros usos. A nivel municipal, en Tabichal los cultivos anuales ocupan el 31% de su respectiva superficie; en cambio Tapaguapa tiene el 58% de su área destinada a pastos y Bantaquí tiene la mayor proporción en otros usos. El cuadro 2 presenta el número de explotaciones, el área cultivada, la producción y el rendimiento, de los principales productos presentes en las comunidades del proyecto, en las explotaciones menores de 20 hectáreas, durante el último año.

La clasificación por capacidad de uso de los suelos, revela una vocación principalmente forestal y protección de vida silvestre (67.7% del área).

CUADRO Nº 1

EXTENSION DEL AREA DEL PROYECTO SEGUN SUS PISOS TERMICOS

MUNICIPIO	TEMPLADO (1.001-2.000 metros)		FRIO (2.001-3.000 metros)		PARAMO (Más de 3.000 metros)		TOTAL	
	Superficie (Km^2)	%	Superficie (Km^2)	%	Superficie (Km^2)	%	Superficie (Km^2)	%
TABICHAL	5	3.4	98	67.6	42	29.0	145	100.0
BANTAQUI	42	5.8	340	46.9	343	47.3	725	100.0
TAPACUAPA	4	2.7	58	38.6	88	58.7	150	100.0
LICALIGUA	35	11.1	185	58.5	96	30.4	316	100.0
PARAMOSO	75	42.9	77	44.0	23	13.1	175	100.0
TOTAL	161	10.7	758	50.2	592	39.1	1.511	100.0

CUADRO Nº 2

NUMERO DE EXPLOTACIONES, AREA CULTIVADA Y PRODUCCION ANUAL DE LAS EXPLOTACIONES MENORES DE 20 Has., EN LAS COMUNIDADES DEL PROYECTO

MUNICIPIO PRODUCTO	EXPLOTACIONES MENORES DE 20 HECTAREAS	AREA CULTIVADA (Ha.)	RENDIMIENTOS (t / Ha.)	PRODUCCION (TONELADAS)
TABICHAL				
Trigo	38	64	1.0	64
Maíz	18	21	0.8	17
Papa	86	112	12.0	1.344
Cría y Leche	88	370 1/	480 2/	37.520 3/
BANTAQUI				
Trigo	21	56	1.0	56
Maíz	126	165	0.9	148
Papa	463	651	12.0	7.812
Hortalizas	360	90	13.9	1.250
Cría y Leche	270	2.112 1/	512 2/	358.400 3/
TAPAGUAPA				
Trigo	85	85	1.0	85
Maíz	59	36	0.8	29
Papa	122	77	12.0	924
Hortalizas	25	8	12.0	96
Cría y Leche	185	1.095 1/	524 2/	240.600 3/
LICALIGUA				
Trigo	84	138	1.0	138
Maíz	52	58	0.8	47
Papa	121	156	12.0	1.868
Cría y Leche	132	1.513 1/	600 2/	281.400 3/
PARAMOSO				
Maíz	50	26	1.1	28
Hortalizas	70	42	13.3	560
Cría y Leche	105	417 1/	480 2/	86.400 3/
TOTAL				
Trigo	228	343	1.00	343
Maíz	305	306	0.87	269
Papa	792	996	12.00	11.948
Hortalizas	455	140	13.6	1.906
Cría y Leche	510	5.507 1/	532 2/	1.024.320 3/

1/: Area Pastos
2/: Litros/año
3/: Litros

El 10.6% tiene aptitud para cultivos permanentes, bajo condiciones de manejo del suelo muy rigurosas y, únicamente el 1.7% es adecuado para cultivos anuales, equivalente a 2.000 hectáreas, las cuales se concentran principalmente en Licaligua y Paramoso.

En la región es notorio un acelerado proceso de erosión, ocasionado por factores climáticos, características geológicas y topográficas y especialmente por la acción del hombre. (Sobre-pastoreo y uso inadecuado de cultivos en ladera principalmente). El tipo de erosión predominante es moderada siguiendo en importancia la erosión severa. A pesar de lo anterior, la fertilidad de los suelos conserva niveles aceptables, con requerimientos bajos de nitrógeno, fósforo y potasio y únicamente niveles altos de cal, debido a la elevada acidez del suelo.

Todas las cabeceras municipales están comunicadas entre sí por carreteras macadamizadas, accesibles todo el año y Licaligua tiene comunicación con la capital departamental, por una vía asfaltada. El 70% de las comunidades tienen acceso por carretera durante todo el año y el resto, únicamente durante los períodos de menor precipitación.

La población residente en el área del proyecto es eminentemente rural, con pequeños núcleos urbanos ubicados en las cabeceras municipales. El total de habitantes asciende a 11.900, de los cuales el 67.2% vive en las comunidades rurales (Cuadro 3). De éstos se han identificado 1.200 productores menores de 20 hectáreas, que explotan el 80% de las 1.500 fincas existentes en la zona, los cuales conforman el conjunto de beneficiarios potenciales, objeto de la atención del proyecto (Cuadro 4).

Las condiciones de la vivienda presentan marcadas deficiencias, de manera que el 52% de las mismas presentan una situación de hacinamiento. El 84% de la población no tiene acceso a servicios de agua potable, existiendo 20 comunidades sin acueductos y el resto, a pesar de poseerlos, no alcanzan a cubrir más de la mitad de sus habitantes. El servicio de electricidad alcanza al 37% de las comunidades y en ningún caso sirve más del 50% de las viviendas. La situación de salud es deficiente, observándose altas tasas de

CUADRO Nº 3

POBLACION EN EL AREA DEL PROYECTO

MUNICIPIO	POBLACION					
	URBANA		RURAL		TOTAL	
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%
LICALIGUA	1.500	39.5	2.300	60.5	3.800	100.0
BANTAQUI	1.100	30.6	2.500	69.4	3.600	100.0
TAPAGUAPA	400	28.6	1.600	71.4	1.400	100.0
PARAMOSO	600	33.3	1.200	66.7	1.800	100.0
TABICHAL	300	23.1	1.000	76.9	1.300	100.0
TOTAL	3.900	32.8	8.000	67.2	11.900	100.0

CUADRO Nº 4

BENEFICIARIOS POTENCIALES DEL PROYECTO

MUNICIPIO	Nº de Explotaciones Totales	Nº de Beneficiarios Potenciales	%
LICALIGUA	420	320	76.2
BANTAQUI	460	360	78.3
TAPAGUAPA	200	170	85.0
PARAMOSO	220	180	81.8
TABICHAL	200	170	85.0
TOTAL	1.500	1.200	80.0

morbi-mortalidad especialmente en los niños y, por otro lado, los servicios médicos disponibles son insuficientes. La población en edad escolar asciende a 2.750 niños, de los cuales sólo el 44% asisten a la escuela, siendo notorio el déficit de escuelas y maestros; además, la población adulta reporta analfabetismo en el 50% de los casos.

El Anexo 1 muestra un resumen de la problemática relevante del área identificada en el diagnóstico, con énfasis principalmente en los aspectos de producción.

D. ELEMENTOS COMPONENTES

Se espera adelantar las acciones del proyecto, por medio de labores investigativas y experimentales integradas en tres componentes analíticos y operativos complementarios.

1. Investigación "adaptiva", dirigida al desarrollo de una tecnología, adecuada a las condiciones de los pequeños agricultores del área del proyecto.

2. Desarrollo de métodos conducentes a la entrega eficiente de servicios críticos a pequeños agricultores.

3. Desarrollo de una estrategia, mecanismos y métodos, para asegurar la participación de los agricultores en el proceso de planificación-ejecución del proyecto.

E. RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES GENERALES

1. Aspectos Técnicos

Es responsabilidad de la Vicepresidencia de Desarrollo del Instituto la dirección general y coordinación del proyecto. Para tal efecto determinará, de acuerdo con procedimientos establecidos para el funcionamiento del Instituto, las acciones pertinentes a fin de asesorar al Presidente respecto de aspectos de operación y análisis necesarios para lograr los objetivos del Proyecto; autorizar y/o administrar el uso de los fondos del proyecto en aquellos casos que así lo requieran; establecer una comunicación permanente con la Vicepresidencia de Investigación, los Gerentes Regionales y los Directores Regionales de Desarrollo e Investigación, a fin de asegurar el desenvolvimiento normal y eficiente de las diferentes actividades del proyecto; aprobar los informes de progreso y evaluación antes de ser presentados a la Presidencia para aprobación final y envío posterior a la Fundación.

A fin de lograr una coordinación eficiente entre los aspectos globales involucrados en la ejecución del Proyecto, la Vicepresidencia de Desarrollo especificará con la Vicepresidencia de Investigación, el conjunto de actividades complementarias a desarrollar dentro de los aspectos globales citados, utilizando para ello los canales internos de comunicación vigentes en el Instituto.

Para la coordinación entre las dos Vicepresidencias citadas podrá utilizarse asesoría de las Divisiones que componen dichas unidades. Las Divisiones respectivas, tendrán así mismo a su cargo responsabilidades de asesoría técnica, coordinación y supervisión.

- Vicepresidencia de Desarrollo
  División de Asistencia Técnica: Desarrollo de métodos de transferencia.

División de Comunicaciones: Métodos de Transferencia y estrategia de participación.

- Vicepresidencia de Investigación
  División Agrícola : Investigación Adaptiva (Parte Agrícola).

  División Pecuaria: Investigación Adaptiva (Parte pecuaria).

A nivel regional, los Directores Regionales de Desarrollo e Investigación actuarán como contrapartes de la Gerencia Regional, a fin de coordinar las acciones del Proyecto en el nivel regional. Esta labor debe coordinarse en estrecha colaboración con facilidades locales de investigación del Instituto.

A nivel local, (en el área del Proyecto) el Director del Proyecto tiene bajo su responsabilidad ejecutar las directrices generales emanadas de la Gerencia Regional. Tales directrices serán encausadas a través de los Directores Regionales mencionados. La Dirección del Proyecto contará con el equipo humano (Unidad de Evaluación y Ejecución del Proyecto-UEP) y físico necesario para ejecutar las labores encomendadas).

La unión entre el nivel local y el nacional se logra a través de la asesoría técnica prestada por las Divisiones de las Vicepresidencias mencionadas, previa consulta y comunicación con el nivel regional ya citado.

2. Aspectos Administrativos

La parte administrativa se regirá de acuerdo a la estructura vigente del Instituto. Los fondos a nivel regional serán manejados a través de las Gerencias Regionales, en tanto que la administración de los mismos a nivel nacional será la responsabilidad de los Vicepresidentes respectivos; para el efecto, el Instituto dispone de medios adecuados.

Para la administración de los recursos del Proyecto, el INA generará a nivel nacional y regional información pertinente respecto de la ejecución de los fondos citados. Lo anterior se hará por intermedio de la vicepresidencia Administrativa y la Dirección Administrativa Regional.

El Instituto dispone del equipo humano calificado y la estructura apropiada para la eficiente utilización de los recursos monetarios dirigidos al proyecto. En caso necesario, el Instituto dispondrá la adquisición de equipo o la contratación de personal calificado utilizando para ello los recursos globales asignados al Proyecto. Para tal efecto el INA utilizará los medios apropiados de que dispone en la actualidad.

F. EJECUCION DEL PROYECTO

El Proyecto se llevará a cabo de acuerdo con los lineamientos expuestos, bajo las condiciones generales expresadas en los apartes que anteceden. A continuación se detallan las responsabilidades y labores específicas para cada uno de los elementos componentes.

1. Componente Investigación Adaptativa

Este componente contiene dos elementos básicos de investigación: técnicas agropecuarias y comunicaciones.

a. Investigación Agropecuaria

En la Investigación se tendrán en cuenta tres aspectos fundamentales:

1) Identificación y análisis de la tecnología local de producción.

Esta etapa se basa en el procedimiento desarrollado en

el análisis práctico y que consiste fundamentalmente en la determinación, definición y análisis técnico-económico de las unidades de producción familiar que se presentan con más frecuencia en las regiones objeto del proyecto.

Una unidad de producción familiar se define en términos de los elementos que conforman los componentes agrícola y pecuario, a través de la identificación y análisis de las relaciones de tipo técnico económico que existen dentro y entre dichos componentes.

En esta etapa participan los programas de investigación denominados de apoyo ubicados en el área de influencia de la región donde se adelanta el Proyecto. Estos programas son los de Suelos, Fisiología Vegetal y Animal, Pastos y Forrajes, Especies Menores, Mejoramiento Genético, Fitopatología, Entomología y Estudios Socioeconómicos.

Los programas mencionados diseñarán, de acuerdo a procedimientos establecidos, investigaciones y ensayos a nivel local y regional en relación con arreglos productivos en aquellas especies animales y vegetales más importantes dentro de las unidades de producción familiar o "unidades tipo" en la región.

En esta etapa trabajarán, además, profesionales y técnicos que conforman la UEP del Proyecto y pequeños agricultores; eventualmente participarán representantes y dirigentes de organizaciones de la comunidad rural.

2) Definición de Recomendaciones

Una recomendación es considerada como una estrategia de producción. Contiene elementos de la tecnología actual de producción y elementos tecnológicos que se modifican o adicionan a esta tecnología a través de aproximaciones sucesivas. Por tanto, la tecnología modificada y/o

adicionada puede provenir de los programas de investigación o de las experiencias obtenidas por los productores que utilizan tecnologías de producción consideradas como "más avanzadas".

Participarán los programas de investigación citados anteriormente, coordinados por los Directores Regionales de Investigación y Desarrollo, con la colaboración de la UEP del Proyecto y la asesoría de las Divisiones de las Vicepresidencias de Investigación y Desarrollo del Instituto.

La definición de recomendaciones se basará en resultados obtenidos de la investigación agronómica. Dichos resultados deberán analizarse a fin de ser evaluados ("ex-ante" y "ex-post") respecto de maximizar los ingresos netos de la explotación y el uso del factor mano de obra.

3) Ajuste Tecnológico

El ajuste tecnológico es un proceso de aproximaciones sucesivas a través del cual se prueban hipótesis, utilizando como instrumento de trabajo la experimentación agropecuaria y el análisis económico. De acuerdo a la naturaleza de las variables contenidas en la hipótesis y teniendo en cuenta el nivel del problema por estudiar, la experimentación se adelantaría en los centros y/o estaciones experimentales o en las fincas de los productores.

En esta etapa participarán directamente aquellos programas de investigación dirigidos al estudio de problemas específicos, en aquellas especies consideradas de mayor importancia dentro de un arreglo productivo, sobre el cual existen preguntas sin respuesta inmediata. El análisis utilizará diseños experimentales pre-establecidos, a fin de solucionar problemas físicos relativos a las recomendaciones obtenidas anteriormente. Las soluciones propuestas deberán examinarse utilizando sistemas prácticos de análisis económico, para proyectarlas hacia los productores en términos de su posible eficiencia económica.

Por tanto, también participarán los profesionales y técnicos de la UEP del Proyecto.

b. Investigación en Comunicaciones

El logro de los beneficios esperados de los diversos proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el país, depende en gran medida de la posibilidad de alcanzar niveles apropiados de tecnificación de las pequeñas explotaciones agrícolas y/o pecuarias y de la educación social de los productores de escazos recursos.

La tecnificación de las explotaciones puede aumentar el costo de algunos rubros enfrentados por productores de escasos recursos; de otra parte, tales productores actúan bajo ciertos principios o convicciones y además poseen ciertas habilidades y destrezas. La combinación de tales factores puede inducir a los productores mencionados a rechazar o desconocer recomendaciones tecnológicas apropiadas al objetivo de aumentar la productividad y los ingresos netos de las explotaciones. Por tanto, es necesario definir sistemas de comunicación que permitan llevar a los productores la tecnología y la información complementaria para su adopción y simultáneamente lograr el conocimiento de factores físicos y/o humanos que puedan limitar tal adopción.

La experiencias que al respecto se tiene en el país es todavía muy escasa y la investigación realizada en este campo es insuficiente para diseñar y someter a prueba sistemas de comunicación que permitan alcanzar el propósito citado.

La investigación que se realizará en materia de comunicación tendrá tres objetivos concretos:

- Obtener la información básica necesaria para diseñar los sistemas de comunicación que se ajusten al público y a la región.

- Diseñar uno o varios sistemas de comunicación para llevar la tecnología a los productores de escasos recursos y producir los medios de comunicación del caso.

- Ejecutar y evaluar los sistemas de comunicación que se diseñen.

Teniendo en cuenta las diferencias sociales, culturales y económicas de la población residente en el área del Proyecto, la investigación en el área de comunicaciones utilizará principalmente experimentos controlados y encuestas de campo. Los primeros están dirigidos a probar formas alternativas de difusión de conocimientos, en tanto que las encuestas servirán para recolección de información necesaria para diseñar los experimentos y para evaluar su efectividad cuando sus resultados se proyecten.

2. Componente Entrega de Servicios Críticos

Se requiere diseñar un método a través del cual se logre difundir entre los agricultores, formas productivas y eficaces.

Para el cumplimiento de este componente, el INA trabajará primordialmente en Transferencia de Tecnología y Planes de Producción. Del análisis que se haga de estos instrumentos podrá determinarse el efecto que la fase de implementación específica al proyecto, produce sobre la población objetivo en términos de ciertos indicadores tales como ingresos, productividad, empleo y bienestar autósostenido.

Se utilizarán los servicios de otros profesionales o disciplinas dentro del INA para este componente y, de ser necesario, se contratarán servicios a fin de adelantar la labor propuesta y obtener conclusiones que permitan definir estrategias de trabajo en lo que hace relación a su ejecución.

Se pretende dar a conocer al personal que trabaja en áreas de desarrollo, una estrategia de trabajo con pequeños productores en relación con la transferencia y adopción de nuevas metodologías. Dicha estrategia debe plantearse sobre la base de instruir a los miembros de la UEP acerca de formas específicas de implementación de los planes de producción y en relación con el tipo de información requerida para evaluar el desarrollo de los planes.

3. Componente Apoyo a las Organizaciones Locales

El presente componente tiene por objeto crear la infraestructura social de organización de la comunidad que sirva de base y esquema de referencia a las actividades que se desarrollen en el Proyecto.

Dentro de esas actividades es indudable que la investigación, la difusión y adopción de tecnología representan los objetivos inmediatos del Proyecto. Sin embargo, el logro de dichos objetivos está sujeto a la eficacia de los métodos utilizados tanto en investigación y difusión de tecnología como en aquellos dirigidos a lograr el mejoramiento del bienestar de la población. Esto supone una adecuada participación de los beneficiarios.

Esta participación busca un efecto multiplicador de las actividades del Proyecto en toda el área. Por tanto, contrasta con el enfoque tradicional de asistencia técnica individual.

La organización de los usuarios debe darse alrededor del sistema de producción, a fin de identificar factores agropecuarios, económicos y sociales que afecten la producción y determinen el nivel de bienestar de los beneficiarios.

La organización social que se pretende desarrollar no estará limitada a la etapa puramente productiva. Ella debe servir de fuente de información que permita la identificación de los problemas que surjan alrededor de las diferentes etapas del proceso investigación, producción y mercadeo.

Las actividades básicas a desarrollar entre los grupos pueden concentrarse en dos áreas principales:

- Asistencia técnica.

- Social, tendiente a fomentar la participación de la comunidad, a través de grupos, en las decisiones que se tomen respecto de la organización y funcionamiento del Proyecto.

Finalmente, a través de grupos específicos que surjan en el Proyecto se evaluará la utilidad de las metodologías tradicionales utilizadas para el trabajo con grupos: reuniones, días de campo, giras, encuestas campesinas, demostraciones, etc. Esto a su vez permitirá reforzar o replantear las técnicas o sistemas de comunicación empleados en la labor de difusión de conocimientos técnicos para pequeños productores.

G. COSTOS DEL PROYECTO

El costo total del Proyecto, en sus tres años de ejecución ascenderá a 1.028.000 dólares, el 40% de los cuales será aportado por el INA y el resto, por la Fundación. El detalle por objeto del gasto y año, se presenta en el Cuadro Nº 5.

Para servicios personales se han presupuestado 451.300 dólares necesarios para cubrir la planta de personal requerida (Cuadro Nº 6) con sus respectivas prestaciones. Los gastos de operación incluyen viáticos, combustible, compra de insumos, papelería, etc., y fueron estimados por valor de 451.000 dólares. Maquinaria y Equipo se refiere a vehículos de doble tracción, motocicletas, calculadoras, máquinas de escribir y otros implementos de laboratorio y campo, cuyo valor es de 43.500 dólares. Finalmente se estimó un imprevisto de 82.200 dólares, equivalente al 8.7% del valor de los rubros anteriores.

CUADRO Nº 5 COSTO TOTAL DEL PROYECTO
(Miles de Dólares)

CONCEPTO	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	TOTAL
1. Servicios personales	77.8	145.0	228.5	451.3
2. Gastos de Operación	78.3	164.6	208.1	451.0
3. Maquinaria y Equipo	15.8	26.6	39.8	82.2
4. Imprevistos	18.5	17.9	7.1	43.5
5. TOTAL	190.4	354.1	483.5	1.028.0
Aporte INA	76.2	141.6	193.4	411.2
Aporte Fundación	114.2	212.5	290.1	616.8

CUADRO Nº 6 REQUERIMIENTOS DE PERSONAL

PERSONAL	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3
Profesional	5	8	9
Medio	14	22	27
Auxiliares	5	8	9
TOTAL	24	38	45

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

RESUMEN DEL DIAGNOSTICO ACTUALIZADO DEL AREA QUE COMPRENDE LOS MUNICIPIOS DE TABICHAL, BANTAQUI, TAPAGUAPA, LICALIGUA Y PARAMOSO DEL DEPARTAMENTO DE SAMULALI

Sarauasca, República Motilono
Setiembre, 1983

RESUMEN DEL DIAGNOSTICO

La problemática básica relacionada con el desarrollo rural de la zona del proyecto, se refiere fundamentalmente a las limitantes que causan bajos ingresos de la población rural, que conjuntamente con el bajo nivel de salud (desnutrición, parasitismo y enfermedades infecciosas) y el bajo nivel educacional (33% de la población mayor de 7 años es analfabeta), ocasionan un bajo nivel de vida a la población. El promedio de ingresos/año percápita era de 88.oo dólares en 1973 frente al promedio nacional percápita de 385.oo dólares el mismo año. A pesar del incremento que se pueda haber registrado en los años recientes, es muy poco probable que se haya superado significativamente la brecha existente entre ambos indicadores, dado que en 1978 el ingreso nacional percápita ascendía a 728.oo dólares.

En cuanto a la problemática referida al bajo nivel de ingresos de la población; la misma es ocasionada por la baja producción y productividad y precios poco remunerativos que reciben los productores, especialmente en aquellos productos que presentan fluctuaciones exageradas de los precios y oferta tales como papa, hortalizas, maíz, leguminosas y trigo, que son la base económica de los pequeños productores del área. En 1980 los precios para los principales cultivos fluctuaron en los siguientes rangos:

	Precio Mínimo	Epoca	Precio Máximo	Epoca
Papa	US$ 90/tonelada	Octubre	US$ 240/tonelada	Mayo
Zanahoria	US$ 0.20/Kg.	Junio	US$ 0.40/Kg.	Marzo
Cebolla	US$ 0.50/Kg.	Noviembre	US$1.00 /Kg.	Enero

Adicional a lo anterior expuesto, el sistema de comercialización es deficiente y está generado por una gama de problemas tales como altos costos de transporte y acopio, desconocimiento por parte de los productores de los mercados más favorables, atomización de la oferta, baja calidad de los productos y una deficiente organización de los agricultores

La baja producción por unidad de superficie de los diferentes productos agropecuarios, está por debajo de los promedios nacionales como consecuencia del uso inadecuado de los recursos naturales, uso de tecnología inadecuada, especialmente en lo relacionado al control de plagas y enfermedades, uso y disponibilidad de semillas adecuadas, fertilización de los suelos, manejo sanidad y nutrición adecuadas de los ganados. Los rendimientos logrados en la zona para las principales explotaciones agropecuarias, comparadas con los rendimientos promedio nacionales para 1980 fueron:

	Rendimiento Zona	Rendimiento Nacional
Papa	12 Tons/Ha.	14 Tons/Ha.
Maíz	800 Kgs/Ha.	1500 Kgs/Ha.
Trigo	900 Kgs/Ha.	1400 Kgs/Ha.
Leche	2.5 Litros/Animal/día	4.2 Litros/Animal/día

Los bajos índices de producción también son causados por la carencia de servicios complementarios a la tecnología adecuada como son: el crédito, la disponibilidad de insumos y la capacitación de beneficiarios, los cuales son de baja cobertura dada la magnitud y requerimientos de la zona.

En cuanto a crédito se refiere podemos inferir del análisis del comportamiento del mismo a nivel del Banco Agropecuario, como única fuente de financiamiento del pequeño productor del área, que existe un bajo financiamiento por explotación en función de los costos de producción.

Renglón	Promedio Financiado/Unid.	Gastos en efectivo por Unidad	Costos Totales/Unidad	%Costos Financ. Efectivo	Totales
Papa	US$ 500/Ha.	US$ 1.870/Ha.	US$ 2.100/Ha	27	24
Leche	US$ 380/Ani.	US$ 550/Ani	US$ 550/Ani	69	69
Hortalizas	US$ 560/Ha.	US$ 3.270/Ha.	US$ 5.400/Ha	17	10

De otro lado se presenta restricción por la baja asignación de recursos para financiar ganadería. Los recursos asignados para ganadería en 1980 fueron US$ 39.800.oo , es decir el 20% de los US$ 199.000.oo programados por las

cuatro agencias de crédito que cubren el área en base a la demanda para esta importante inversión. Cabe resaltar que hay total moralidad y sanidad en la cartera por parte de los pequeños productores, si tenemos en cuenta el bajo porcentaje (2.7%) de cartera vencida de la zona, frente a la cartera total vigente de las cuatro agencias (US$ 1.8 millones) que cubren el área; sinembargo, se considera que el pequeño productor no es beneficiado en su totalidad de los recursos de crédito, por el bajo porcentaje de cobertura frente a la demanda global.

La zona se caracteriza por tener áreas con fuerte erosión que va de moderada a severa, causada por factores climáticos, características geológicas y topográficas. El efecto del clima es más grave en las partes bajas por la abundancia de lluvias fuertes de poca duración.

De las 120.362 Has. que posee la zona, la capacidad potencial de suelos de la misma indica que aproximadamente 88% de los mismos son aptos para dedicación forestal y protección de vida silvestre, de otro lado el 2% aproximadamente es apto para cultivos anuales, permanentes y cualquier otra dedicación; el 10% restante es potencialmente utilizable para cultivos permanentes bajo un sistema de manejo riguroso, lo que indica la posibilidad de ser usado en pastos y forestales. A pesar de lo anterior, en la actualidad se destina aproximadamente el 9% de los suelos a cultivos anuales y el 15% están en descanso posiblemente dedicados a rotación, es decir un 24% de dedicación a cultivos frente a una potencialidad de sólo el 2%, indicándonos un mal uso que se traduce en una progresiva degradación de los suelos.

No obstante lo anterior, se encontró también que en términos generales la fertilidad de los suelos de la zona es clasificada de media a alta, especialmente con respecto a Nitrógeno y Potasio, Solamente Tabichal presenta una fertilidad baja, con altos requerimientos de Nitrógeno, Fósforo y Potasio, con el agravante de su baja precipitación pluvial (780 mm. al año), irregularmente distribuida a través del año. Licaligua y Paramoso también presentan un régimen pluviométrico parecido. Tapaguapa y Bantaquí presentan un sistema de precipitación mejor, sin embargo en los meses de Diciembre y Marzo es baja, coincidiendo con las épocas de siembra de papa, haciendo

difícil su desarrollo e incidiendo en forma directa en la producción.

Dado el bajo potencial de uso para cultivos anuales de los suelos y las restricciones de mercado existentes para trigo y papa, la estructura de producción actual parece poco adecuada para el logro de incrementos significativos en el nivel de ingresos de los beneficiarios.

La promoción del cultivo de hortalizas acorde con las limitaciones del mercado y la intensificación de la producción lechera a nivel del pequeño productor, ofrece mejores perspectivas que los otros cultivos en el mediano y largo plazo. Asimismo debería investigarse la posibilidad de producir otros cultivos preferiblemente permanentes y productos pecuarios, con alto potencial de generación de ingresos, orientados a conformar los sistemas de producción que serían recomendados en el futuro y a los cuales se llegaría a través de un proceso de aproximaciones sucesivas. Parece ser que es necesario promover un cambio en la estructura de producción actual, en el mediano y largo plazo, como medio para lograr cambios significativos en el ingreso de los beneficiarios del proyecto.

1. Problemática en la producción y mercadeo de papa

El principal problema lo constituye la mala calidad de la semilla, caracterizada por un inadecuado nivel sanitario y un bajo potencial genético. Ambos factores constituyen la causa principal de los bajos rendimientos observados.

En orden de prioridad el ataque de plagas y enfermedades, específicamente gusano blanco y gota, constituyen problemas de relativa importancia durante el primer semestre del año, aunque de menor relevancia que la semilla, puesto que la mayoría de agricultores están en capacidad de controlarlos. Hace falta intensificar la transferencia de tecnología a fin de hacer llegar los beneficios de la misma a usuarios que aún no manejan en forma adecuada los métodos de control.

En el segundo semestre, despues de la semilla siguen en importancia factores climáticos, sequía y heladas, ambos de difícil control.

El primero por la limitada potencialidad para uso de riego en la zona, dada la topografía escarpada y especialmente la escasa disponibilidad del recurso agua. En cuanto a las heladas, el agricultor dispone de algunas prácticas de manejo del cultivo, que contribuyen poco a reducir el riesgo de daño. Otro problema de menor importancia lo constituyen el ataque de plagas y enfermedades, a los cuales los productores están en capacidad de controlar puesto que los que siembran en este semestre, tienen generalmente un nivel tecnológico adecuado.

Las principales limitantes de la comercialización de la papa se refieren básicamente a la estacionalidad del cultivo y a la variación de la oferta, los cuales han incidido en el abastecimiento de los mercados reflejándose en la fluctuación de los precios y en la rentabilidad del cultivo cuyos niveles fluctuaron entre el 45% y el 60% en 1980.

La estructura de los mercados mayoristas Licaligua y Sarauasca, presentan alta concentración de poder de compra por parte de los mayoristas, repercutiendo lo anterior en los precios y el control del mercado. Los márgenes netos de comercialización a nivel de productor son muy variables, habiendo oscilado los mismos en -21% para épocas de precios mínimos y para épocas de precios medios y máximos en el 5% y 25% respectivamente durante 1980.

2. Problemática en la producción y mercadeo de hortalizas*

Los principales problemas están constituídos por los altos costos de producción por Ha. (US$ 5.400) y por el ataque de enfermedades estrechamente relacionado con el uso excesivo de abono orgánico (gallinaza). Por lo cual sería conveniente orientar acciones de investigación hacia el control de enfermedades por medios químicos

---

* Zanahoria // Remolacha // Lechuga // Repollo, y Cebolla

manejo de plantaciones y variedades resistentes. Asimismo parece conveniente investigar sobre el manejo adecuado del abono orgánico, pues además de tener aparente incidencia sobre el ataque de enfermedades, constituye un alto porcentaje de los costos de producción (20%) y podría constituir una vía para reducir los mismos. La rentabilidad fluctuó en 1980 entre el 16% y el 51% de acuerdo a la variación y estacionalidad de los precios. Dado el alto porcentaje (75%) comercializado a nivel de finca, existe alta dependencia del productor con el acopiador transportador para la venta de sus hortalizas. La comercialización en los mercados mayoristas es difícil, dada la estructura de los mismos, limitada por el bajo número de intermediarios que manejan y controlan los precios y el abastecimiento. Otros problemas que merecen destacarse se refieren a la baja calidad y presentación de los productos, lo que hace preferir por los mercados mayoristas las hortalizas que con mejor presentación y calidad proceden de otros departamentos vecinos, procediendo de la zona sólo un 19% del volumen que manejan dichos mercados.

En vista que el Instituto Nacional Agropecuario no tiene disponible un paquete tecnológico adecuado a la zona, sería deseable iniciar acciones tendientes a identificar los arreglos más importantes de este cultivo y sus características tecnológicas, a fin de establecer con una base firme las acciones de investigación y transferencia de tecnología a desarrollar en el futuro.

3. Problemática en la producción y mercado de leche

Las principales limitantes en la producción de leche de la zona se centralizan en los aspectos de nutrición, manejo, sanidad y genéticos. Lo anterior genera problemas relacionados con la baja producción por animal (700 litros/animal/lactancia), bajos índices de natalidad (60%), capacidad de carga de los pastos inferior a 0.7 cabezas/Ha.; corta duración de la lactancia (7-8 meses). En cuanto a los problemas sanitarios, éstos se concentran en parasitismos interno y externo, presencia de enfermedades vesiculares, carbones y hemoparásitos.

En cuanto a la comercialización de la leche, la misma presenta una gran atomización de oferta. Esta situación se refleja en el comportamiento de la distribución caracterizada por una total dependencia de los productores respecto a los acopiadores comunales. Este fenómeno se ve agravado en determinados lugares por el difícil acceso a las explotaciones productoras.

Los márgenes netos de comercialización de leche a nivel del mercado de Licaligua, con relación al precio de venta al consumidor, son del 19% para el productor, 24% para el acopiador transportador y el 36% para el detallista.

Esto indica la baja participación que tienen los productores en el precio final del producto. Uno de los problemas que impiden mejores precios al productor, es la falta de concentración del manejo y distribución de la leche existente en la zona. Se ha podido estimar una población total de 50 acopiadores que manejan el volumen promedio de 550.000 litros por mes, existiendo un estrato reducido que presenta el 8% de la población y controla el 35% de la provisión total y otro estrato denominado medianos acopiadores conformado por el 60% de la oferta.

Otro de los problemas es el déficit de leche identificado en el mercado Sarauasca, equivalente a 15.000 litros por día de acuerdo a la estimación efectuada por los distribuidores de este mercado.

4. Lista de Problemas Identificados

a. Aspectos Generales

1) Bajo nivel de vida
2) Bajo nivel de salud
3) Bajo nivel educativo
4) Alta mortalidad infantil
5) Alta incidencia de enfermedades

6) Falta de maestros
7) Carencia de escuelas y material escolar
8) Alta deserción escolar
9) Alta incidencia de enfermedades infantiles
10) Alta desnutrición infantil
11) Falta educación en salud
12) Faltan puestos de salud
13) Falta de recursos para finalizar estudios
14) Inadecuada orientación de la población rural
15) Falta de restaurantes escolares
16) Bajo nivel de ingresos
17) Bajos precios relativos de productos
18) Fluctuación exagerada de precios
19) Bajo poder de negociación
20) Deficiente sistema de comercialización
21) Concentración del poder de compra

b: <u>Producción</u>

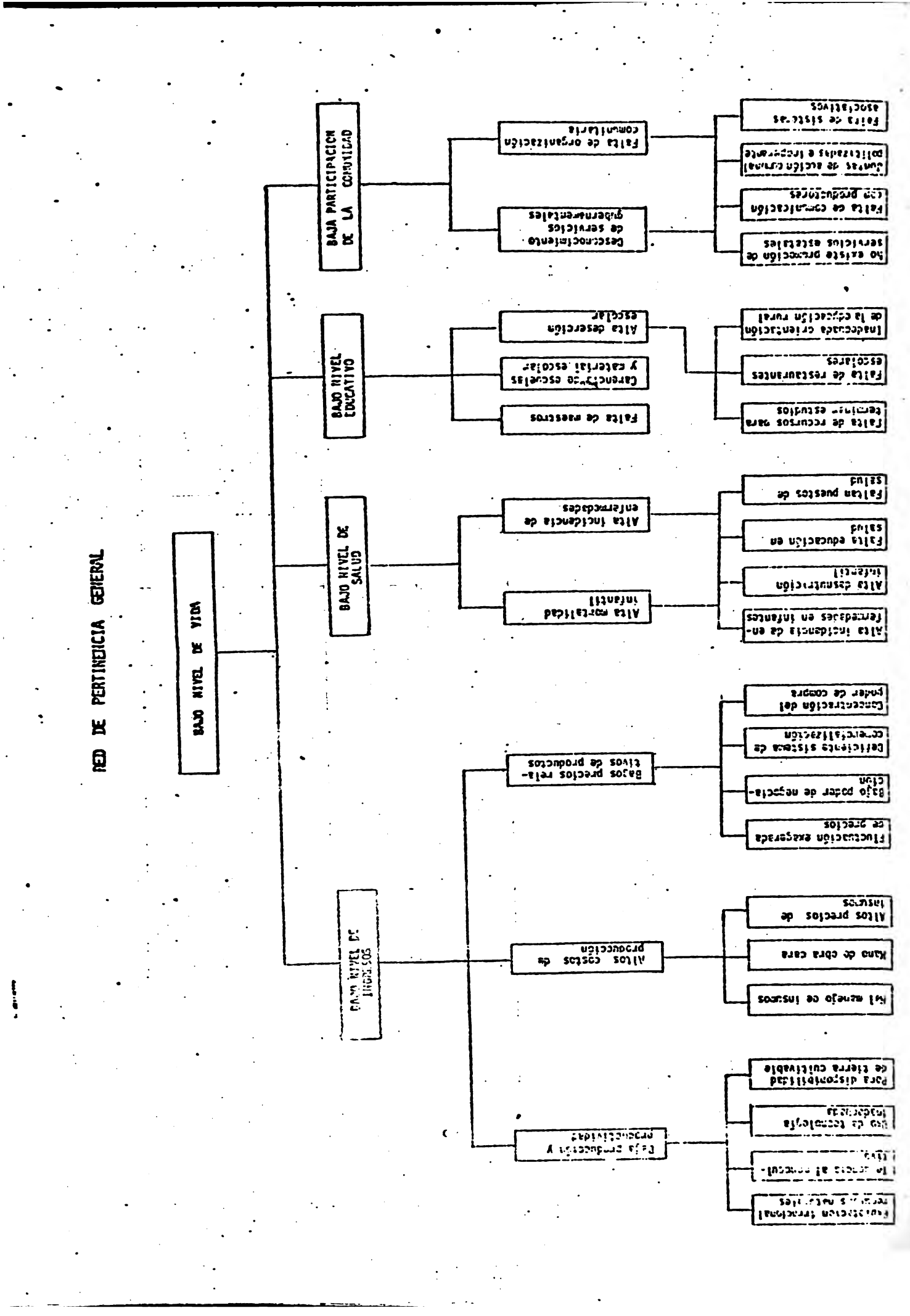
1) Baja producción y productividad
2) Insuficiente transferencia de tecnología adecuada a la zona
3) Altos precios de insumos
4) Falta de paquetes tecnológicos adaptados
5) Inadecuado manejo de insumos
6) Escasez de mano de obra
7) Altos costos de producción
8) Escasez de mano de obra
9) Altos riesgos en las cosechas
10) Poca disponibilidad de tierra cultivable
11) Mal manejo de insumos
12) Falta de insumos adecuados
13) Uso de tecnología inadecuada
14) Explotación irracional de los recursos naturales
15) Poca receptividad de los agricultores
16) Falta de crédito suficiente y oportuno

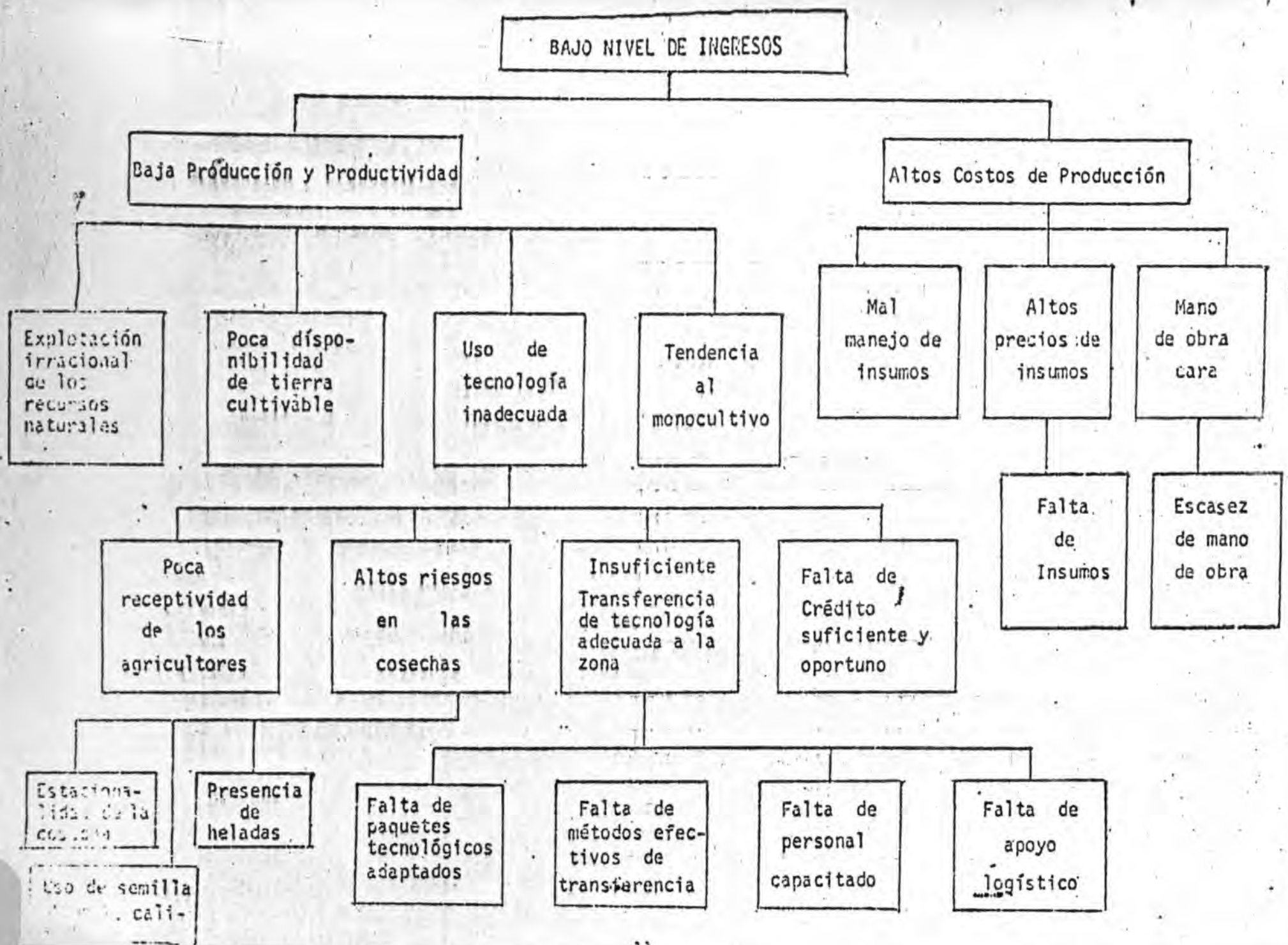
17) Estacionalidad de la cosecha
18) Presencia de heladas
19) Uso de semilla de mala calidad
20) Falta de métodos efectivos de transferencia
21) Falta de personal capacitado
22) Falta de apoyo logístico.

c. Capacitación y Organización

1) Baja participación de la comunidad en programas de gobierno
2) Falta organización comunitaria
3) Falta de sistemas asociativos
4) Juntas de acción comunal politizadas e inoperantes
5) Presencia de líderes ocasionales
6) Falta promoción y capacitación de líderes nuevos
7) No existe promoción de los servicios estatales
8) Desconocimiento de servicios gubernamentales
9) Falta de comunicación con productores

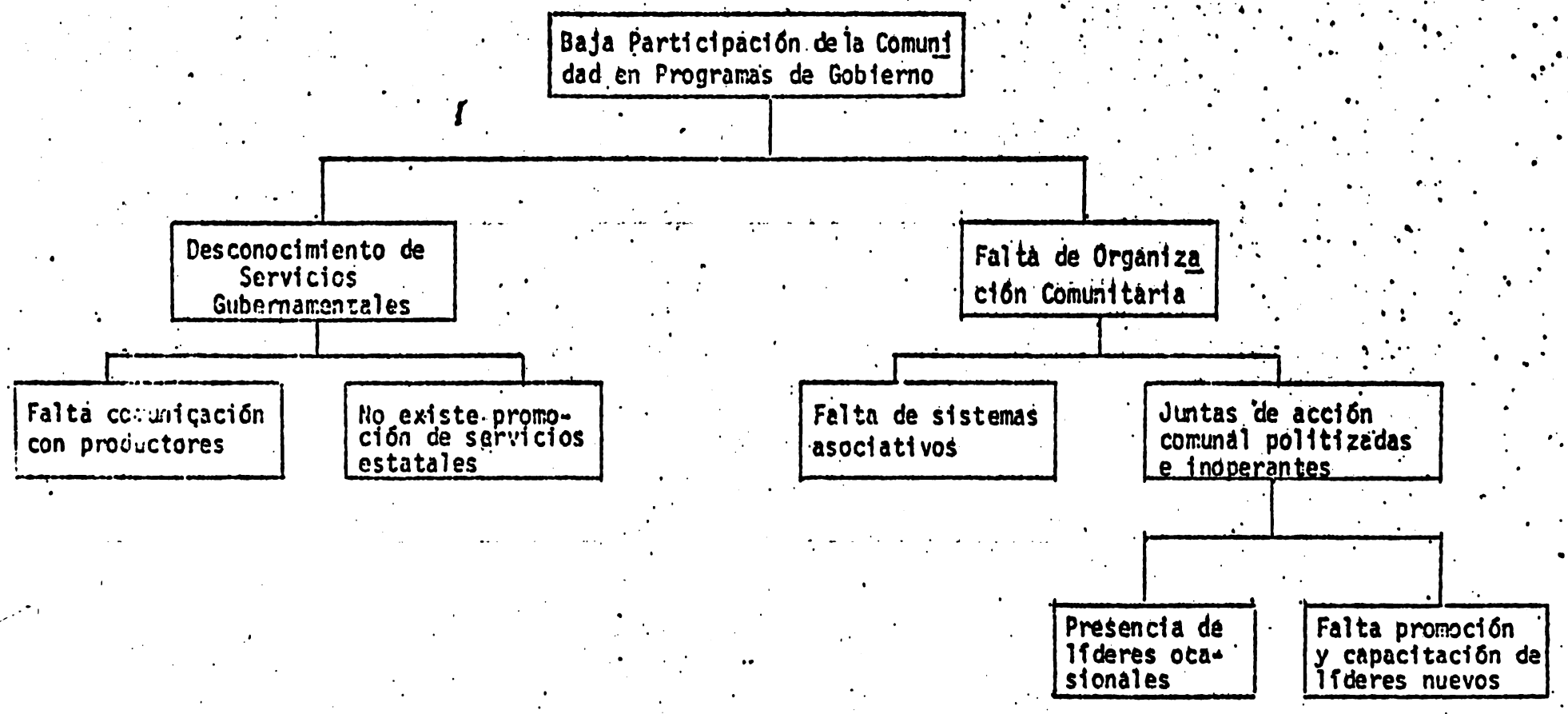
RED DE PERTINENCIA GENERAL




BAJO NIVEL DE INGRESOS
Baja Producción y Productividad
Altos Costos de Producción
Explotación irracional de los recursos naturales
Poca disponibilidad de tierra cultivable
Uso de tecnología inadecuada
Tendencia al monocultivo
Mal manejo de insumos
Altos precios de insumos
Mano de obra cara
Falta de Insumos
Escasez de mano de obra
Poca receptividad de los agricultores
Altos riesgos en las cosechas
Insuficiente Transferencia de tecnología adecuada a la zona
Falta de Crédito suficiente y oportuno
Presencia de heladas
Falta de paquetes tecnológicos adaptados
Falta de métodos efectivos de transferencia
Falta de personal capacitado
Falta de apoyo logístico

ORGANIZACION

RED DE PERTINENCIA DETALLADA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DIRECCION DE PROYECTOS ESPECIALES
PROYECTOS PROPLAN

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

CEPI-OFICINA DE COSTA RICA-SEPSA

TEMA: ACTUALIZACION DE OBJETIVOS Y METAS

Ejercicio sobre Actualización de
Objetivos y Metas

San José, Costa Rica
10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

PRESENTACION

Este ejercicio ha sido diseñado para aplicar la metodología para preparación del Resumen Operativo Gerencial-ROG- 1/ dentro de la Función de Validación que es uno de las funciones centrales del Manejo de Programas y Proyectos. En este sentido, el propósito del ejercicio es la actualización y análisis de coherencia de los objetivos, metas y actividades del proyecto de "Tecnología Apropiada para Pequeños Productores".

El ejercicio ha sido diseñado con base en un proyecto real, que fue formulado y ejecutado en un país latinoamericano. El ámbito geográfico del proyecto corresponde a un área específica. Algunos de sus componentes originales han sido modificados y adaptados y otros fueron eliminados, con el objeto de configurar un conjunto simple y de manejo relativamente sencillo, dentro de algunas limitaciones de tiempo. No obstante, se procuró conservar la mayor concordancia posible, con la situación real en que se desarrollaron los hechos originales.

Los nombres geográficos son supuestos, pero propios del ambiente latinoamericano y no es remoto que los que desarrollen el ejercicio puedan llegar a relacionar parte de la información presentada, con situaciones propias de su país de origen. En este sentido interesa que algunas de las conclusiones obtenidas del ejercicio, contribuyan a que los individuos desarrollen habilidades y elementos de juicio que les ayuden a enfrentar exitosamente su propia problemática nacional.

1/ Esta metodología está descrita en el Documento Interno PROPLAN-95

El ejercicio ha sido estructurado de tal manera que presenta una descripción amplia y con relativo nivel de detalle, de un proyecto hipotético que fue formulado años antes del momento en que se iniciará la ejecución. Por tal motivo, el equipo responsable de ponerlo en marcha antes que nada debe acometer la tarea de validarlo, para asegurarse que los planteamientos y supuestos básicos continuan vigentes, de acuerdo al marco orientador y demás políticas del Gobierno y a la realidad socio-económica y política del área a ser afectada. Asimismo, se debe clarificar el diseño del Proyecto, con el fin de identificar los elementos centrales de su estrategia y organizar sus objetivos, resultados esperados, actividades, recursos y factores condicionantes, de una manera que facilite su manejo adecuado y que a la vez permita verificar la coherencia entre sus componentes.

Además de la guía para el desarrollo del ejercicio, este documento contiene el "documento proyecto" que se preparó inicialmente y una síntesis del diagnóstico actual del área donde se desarrollarán las acciones del proyecto. Es importante reiterar que el objetivo del ejercicio es que mediante su desarrollo, se logren consolidar los fundamentos conceptuales y metodológicos relativos a la actualización de objetivos y metas como parte esencial de la validación del diseño de un Programa o Proyecto.

1. INFORMACION BASICA

Parte de este documento corresponde a la última versión disponible del Proyecto "Transferencia de Tecnología para el pequeño productor", en el cual se encuentra la primera parte de la información básica que se requiere para el desarrollo del ejercicio.

Por ello se deberá proceder inicialmente a una lectura individual que permita familizarizarse con su contenido y posteriormente tener los elementos de juicio necesarios para la discusión a nivel de grupo y la generación del producto o resultado del ejercicio.

La segunda parte de esta información la constituye la síntesis o resumen del diagnóstico actualizado del área. Este diagnóstico servirá para:

a. Redefinir los objetivos de diferente nivel (General, Específico e intermedio).

b. Precisar los indicadores y metas.

c. Mejorar la identificación y caracterización de los factores externos condicionantes.

2. CARACTERIZACION DEL PRODUCTO

Al finalizar el ejercicio, se deberá haber analizado el documento del proyecto "Tecnología Apropiada para Pequeños Productores" para identificar los elementos centrales de la estrategia del mismo y elaborar una matriz del resumen operativo gerencial, con base en la situación descrita en el resumen diagnóstico y las respectivas redes de pertinencia.

Este producto se presentará según el formato que se presenta en el Cuadro No. 1 (matriz de objetivos) en hojas de papel tamaño papelógrafo, lo cual facilitará la sesión plenaria que se realizará al final del ejercicio.

3. PAUTAS PARA EL TRABAJO DE LOS GRUPOS Y LA PRESENTACION EN PLENARIO.

a. El coordinador de la unidad efectuará el encuadre del ejercicio, precisando la modalidad de trabajo a seguir y caracterizando el producto a obtener por los grupos.

b. El coordinador de la unidad revisará la utilidad y el procedimiento a seguir para emplear una Matriz de Objetivos, que fue presentada en la sesión correspondiente.

c. Los participantes se organizarán en grupos de 5 a 8 personas, debiendo nombrar entre ellos un moderador y un relator, quienes serán responsables de conducir el trabajo y registrar las conclusiones respectivamente.

d. Los miembros de los diferentes grupos leerán con detenimiento la propuesta de ejercicio y el documento "Transferencia de Tecnología apropiada para los pequeños productores", anotando las observaciones que consideren pertinentes para la preparación de la Matriz de Objetivos.

Cuadro No. 1

MATRIZ DE OBJETIVOS

OBJETIVOS	METAS E INDICADORES	SUPUESTOS
OBJETIVO GENERAL Los fines hacia los que el Proyecto contribuye, y hacia los cuales se dirigen los esfuerzos a nivel del programa o sector.	-Condición objetivamente verificable de la situación que se espera y que indica que se generó la contribución deseada al logro del objetivo general.	
OBJETIVO ESPECIFICO Lo que se espera lograr si el proyecto se ejecuta completamente y con éxito en el tiempo previsto.	-La condición objetivamente verificable que se espera y que indica que se lograron los propósitos. El indicador o indicadores que señalen que el proyecto fue un éxito.	Eventos, acciones o factores sobre los cuales el equipo del proyecto tiene poco control y que inciden significativamente para el logro del objetivo básico.
OBJETIVOS INTERMEDIOS O PRODUCTOS Los resultados específicos que se pueden esperar de un buen manejo de los insumos del proyecto.	La magnitud y calidad de los resultados que se buscan con el proyecto.	Eventos, acciones o factores sobre los cuales el equipo del proyecto tiene poco control y que inciden significativamente para el logro del objetivo específico.

ACTIVIDADES BASICAS

Actividades relacionadas con el objetivo intermedio Número 1

.
.
.

Actividades relacionadas con el Objetivo Intermedio Número m

RECURSOS NECESARIOS

Recursos Humanos
Recursos Físicos
Recursos Financieros

e. No obstante, todos los miembros deberán participar activamente en las deliberaciones y actual de tal forma que comprtan sus conocimientos, habilidades y experiencias, para el logro de la TAREA.

f. Cada grupo trabajará en el local designado, donde tendrá disponible los implementos y el material necesario para la realización del ejercicio, tales como papelógrafo, marcadores, papel periódico, asientos, mesas, etc. Además, cada grupo debe establecer las normas y procedimientos de trabajo que le permitan alcanzar eficientemente los resultados esperados, en el tiempo asignado.

g. Los grupos procederán a la construcción de la Matriz de Objetivos del Proyecto y a sistematizar los elementos de juicio que facilitarán su sustentación.

h. Habrá un "informador" sobre el tema, cuya función será orientar el desarrollo del ejercicio y aclarar las posibles dudas que eventualmente puedan surgir.

i. El relator de cada grupo expondría al plenario el producto generado por el respectivo grupo. El grupo dará respuesta a las preguntas que formule el resto de participantes sobre los resultados del trabajo presentado.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 36:	Miércoles 2 de noviembre - 9:00 horas
Tema:	Actualización de Objetivos y Metas II
Conferenciante:	Fernando del Risco(PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	-Encuadre -Exposición -Ejercicio de aplicación
Lectura Obligatoria:	Entregada para la Sesión 35
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Entregado durante la Sesión 35

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 37:	Miércoles 2 de noviembre - 14:00 horas
Tema:	Programación y Asignación de Responsabilidades I.
Conferenciante:	Ricardo Cáceres (PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	-Encuadre -Exposición -Ejercicio de aplicación
Lectura Obligatoria:	Proyecto de Producción de Leche con Pequeños Productores
Lectura Opcional:	Ninguna
Material de Trabajo:	Instructivo del ejercicio (a ser entregado durante la Sesión)

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA - DIRECCION REGIONAL
"SAN MIGUEL DE ABAJO"

PROYECTO

PRODUCCION DE LECHE CON PEQUEÑOS GANADEROS

San Miguel de Abajo, Mayo de 1983

CONTENIDO

I. INTRODUCCION

El componente de producción en el área del Distrito San Miguel de Abajo, es el elemento central de las acciones del Programa de Desarrollo Rural, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Con base en lo anterior se hace necesario integrar las acciones de las diferentes entidades de tal componente, para desarrollar adecuadamente los productos agropecuarios con mayor cobertura en términos del número de pequeños productores que los explotan y con mayor participación en sus ingresos, tanto a nivel familiar como en toda la zona. Es decir productos prioritarios que ofrezcan alto potencial en cuanto a generación de alimentos y beneficio social.

La estrategia definida para el logro de lo anterior contempla el desarrollo de proyectos de producción, los cuales integran las acciones relacionadas con investigación, transferencia de tecnología y crédito.

Uno de los productos prioritarios del Distrito es la leche y sus derivados (queso principalmente), para el cual se hace necesario desarrollar el presente proyecto, a fin de mejorar significativamente la productividad y el ingreso del Productor.

El presente documento es producto de la validación del proyecto elaborado originalmente con el objeto de conseguir financiamiento externo. El Capítulo II contiene los lineamientos estratégicos que orientarán la fase de ejecución y el Capítulo III, el Resumen Operativo Gerencial.

II. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

A. Objetivos

Los objetivos del proyecto se sustentan en la problemática identificada en el diagnóstico, la cual fue validada con el concurso de los funcionarios de las diferentes entidades del sector agropecuario que operan en el Distrito San Miguel de Abajo y, de los representantes de los pequeños ganaderos de la región. Además, se ajustan a las orientaciones de nivel nacional, del Programa de Desarrollo Rural del MAG. Dichos objetivos son:

1. Objetivo General

   Mejorar el ingreso neto de los pequeños productores de leche del Distrito San Miguel de Abajo.

2. Objetivo Específico

   Incrementar la producción y productividad de las explotaciones lecheras menores de 20 hectáreas del Distrito.

3. Objetivos Intermedios

   a. Desarrollar paquetes tecnológicos ajustados a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del proyecto.

   b. Promover la adopción de tecnología apropiada, entre los beneficiarios del proyecto.

   c. Suministrar eficiente y oportunamente, crédito para producción.

B. Estrategia

1. Acciones a desarrollar

El proyecto tendrá una duración de cinco (5) años, iniciando en Enero de 1984 y finalizando en Diciembre de 1988. No obstante, algunas actividades previas relacionadas con la organización, e inducción del personal responsable y promoción, deberán ser realizadas en el segundo semestre de 1983.

El proyecto desarrollará acciones de investigación, transferencia de tecnología y crédito.

Con relación a investigación, se montarán ensayos de ajuste tecnológico orientados a generar recomendaciones en manejo de forrajes y adaptación de nuevas variedades de gramíneas y leguminosas promisorias; además se realizará ajuste tecnológico sobre nutrición animal y procesamiento de leche y queso.

En transferencia de tecnología se llevarán a cabo actividades de divulgación de la tecnología generada por la investigación y de la actualmente disponible para la zona, principalmente mediante la acción con grupos de agricultores y asistencia individual en menor grado de intensidad, planificación integral de las explotaciones y elaboración de material educativo.

Las actividades de crédito irán dirigidas al otorgamiento de crédito ágil, suficiente y oportuno, con tasas de interés subsidiadas y plazos adecuados a las características relativas a producción y comercialización de las explotaciones atendidas, lo mismo que a las necesidades derivadas de las inversiones a ser realizadas en las mismas. Se darán condiciones especiales a las organizaciones de agricultores, con el objeto de estimular el uso de crédito colectivo.

También se financiará la adquisición de insumos, con la presentación, calidad y cantidad requeridos, ya sea a través de intermediarios particulares o de organizaciones dedicadas a la distribución de los mismos. Las condiciones, normas y procedimientos de crédito han sido definidas en detalle, en el Manual respectivo elaborado por el Programa de Desarrollo Rural.

2. Cobertura territorial y población objetivo

La unidad geográfica de ejcución del proyecto, será el conjunto de comunidades productoras de leche pertenecientes a los municipios incorporados al mismo en el Distrito.

Los municipios a incorporar en el proyecto serán: Acoyapa, Comalapa, Concepción, San Andrés, Mogavita, San José, Cuapa, Cerrito, San Miguel y Macaraví, los cuales han sido seleccionados con base en: la dedicación de sus veredas a la explotación lechera como uno de los renglones principales en la generación de ingresos de los pequeños productores; destino de la producción preferencialmente dentro del área del Distrito; concentración de pequeños productores; receptividad al Programa; continuidad geográfica; (6) población ganadera; volúmenes de producción y sistemas de mercadeo.

Las comunidades seleccionadas entre los anteriores municipios para llevar a cabo el proyecto serán:

a. ACOYAPA : Pescadero, Pescaderito, Pantano Grande, Buenavista, San Luís y Lavadero.

b. CERRITO : Corral Falso, Humalá, Ovejeras y Tinagá.

c. COMALAPA : Cochagá, Robles y Santa Helena.

d. CONCEPCION : Tenerife, Junín, Bárbula, Ayacucho y Palacé.

e. CUAPA : Páramo, Buenavista, San Jacinto, Petaqueras, San Luís, Ropejo y Bábega.

f. MACARAVI : El Palmar, Pajarito, La Palma, Buenavista, e Ilarguta.

g. MOGAVITA : Pantano Grande, Potrero Rodríguez y LLano de Molagavita.

h. SAN ANDRES : Pangote, Santa Cruz, Cairasco, Listará, Hato, Queragá, Cupagá, Mogotocoro y Tanqueva.

i. SAN JOSE : Pozo, Yerbabuena, Tequía, Lucusguta.

J. SAN MIGUEL : Llano Grande, Pamplonita, San Pedro y Las Lajas.

La población objetivo del proyecto está constituida por 2.500 pequeños productores de leche, con explotaciones de tamaño inferior a las 20 hectáreas, con área promedio en pastos de 5.5 hectáreas y 10 animales por explotación entre vacas en producción, novillas de reemplazo, terneros y generalmente un (1) reproductor. Además dedican a la producción de autoconsumo, en promedio 1 hectárea ya sea de maíz solo o maíz intercalado con fríjol. El total de habitantes corresponde a 17.000, el 50% de los cuales son mayores de 15 años y el resto, niños y jóvenes en edad escolar.

El número de productores y la respectiva población por municipio, se presenta a continuación:

MUNICIPIO	Nº PRODUCTORES	POBLACION (Habitantes)
Acoyapa	280	2.000
Cerrito	100	700
Comalapa	110	800
Concepción	350	2.400
Cuapa	300	2.000
Macaraví	250	1.800
Mogavita	260	1.800
San Andrés	400	2.700
San José	180	1.300
San Miguel	270	1.500
TOTAL	2.500	17.000

3. Organización

El organismo responsable de la ejecución del Proyecto será la Dirección Regional de San Miguel de abajo del MAG, la cual ejecutará las acciones de Investigación y Transferencia de Tecnología y coordinará con el Banco Agrario del distrito, lo relativo a la provisión de crédito. Los beneficiarios participarán activamente en la programación de actividades, entrega de servicios y seguimiento y evaluación de realizaciones, a través de sus organizaciones y representantes, quienes también serán responsables de coordinar las acciones de comercialización de sus productos, con el Instituto Nacional de Comercialización y Precios. Asimismo, los productores en su carácter personal participarán en la planificación integral de sus fincas, en la transferencia de tecnología grupal actuando como agricultores de enlace y en la investigación, aportando tierra y mano de obra, para el montaje y conducción de los ensayos.

Se organizará un Comité Ejecutivo del proyecto, integrado por funcionarios del Banco Agrario, representantes de los productores y funcionarios de la Dirección Regional del MAG, presidido por el Director de esta última en

tidad. El objeto del mismo será realizar la coordinación interinstitucional y con los beneficiarios, conducir el seguimiento y evaluación de realizaciones y definir las medidas correctivas que el Proyecto requiera.

El Jefe del Proyecto será el Director Regional del MAG, quien conducirá las acciones por medio de un equipo constituido por cinco profesionales y 15 técnicos de nivel medio.

4. Prioridades

Las prioridades definidas para el Proyecto se refieren a cada una de las áreas de acción identificadas y se presentan en el siguiente cuadro:

AREA DE ACCION	PRIORIDADES		
	1a.	2a.	3a.
Investigación	a. Fertilización de praderas. b. Introducción de pastos mejorados para pastoreo y corte. c. Renovación de praderas (gramíneas y leguminosas). d. Mejoramiento de los sistemas tradicionales de elaboración de queso:	a. Establecimiento de praderas con semillas mejoradas, en rotación con cultivos. b. Mejoramiento de los sistemas tradicionales de elaboración de queso. 1) Equipo para preservación en almacenamiento. 2) Prensa para elaborar queso.	a. Ensilaje

AREA DE ACCION	PRIORIDADES		
	1a.	2a.	3a.
	1) Diseño de utensilios mejorados para la elaboración y empaque. 2) Implementos para protección en transporte.		
Transferencia de Tecnología	a. Manejo del hato. 1) Manejo por estaca 2) Separación por sexo y edades. 3) Monta controlada 4) Registros sanitarios 5) Ordeño higiénico. b. Nutrición 1) Rotación de praderas. 2) Introducción de Pastos mejorados.	a. Manejo del hato. 1) Establecimiento de registros de natalidad y servicios. 2) Chequeos genitales y controles sanitarios. b. Nutrición Renovación de praderas (gramíneas y leguminosas).	a. Manejo del hato. 1) Construcció n de saladeros y bebederos. 2) Provisión de agua corriente. b. Nutrición Suministro de subproductos de la finca.

AREA DE ACCION	PRIORIDADES		
	1a.	2a.	3a.
	3) Suministro de sal mineralizada a voluntad controlada.	1) Toro comunitario 2) Rotación de reproductores.	
	c. Sanidad		
	1) Control de parásitos internos y externos.		
Transferencia de Tecnología	2) Medicina preventiva -Vacunaciones -Curación ombligo -Suministro calostros -Control epidemiológico		
	d. Mejoramiento genético		
	1) Uso de reproductores de buena calidad.		
	2) Inseminación artificial		

AREA DE ACCION	PRIORIDADES		
	1a.	2a.	3a.
Transferencia de Tecnología	3) Puesto de monta particular. e. Procesamiento de leche y queso. 1) Manejo de productos y subproductos. 2) Manejo empresarial. 3) Técnicas e implementos para el procesamiento, empaque y transporte de leche y el queso.		
Crédito	a. Capacitación sobre condiciones, normas y procedimientos del crédito a funcionarios y usuarios	a. Autorizar contratos de consignación de insumos con expendedores particulares, donde no existan almacenes de Provisión Agrícola del Banco Agrario.	

AREA DE ACCION	PRIORIDADES		
	1a.	2a.	3a.
Crédito	b. Nombramiento de agentes de crédito en los municipios donde no hay. c. Abastecer los almacenes de Provisión Agrícola del Banco Agrario según el tipo, volumen y presentación requerida por los insumos a ser utilizados en el proyecto.		

RESUMEN OPERATIVO GERENCIAL

RESPONSABLE : MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG)
UNIDAD EJECUTORA : DIRECCION REGIONAL MAG "SAN MIGUEL DE ABAJO"

FECHA INICIO : Enero 2 de 1984
FECHA FINAL : Diciembre 15 de 1988
FECHA ESTE ROG : Mayo 9 de 1983

Síntesis de Objetivos	Indicadores y Metas	Factores Condicionantes
OBJETIVO GENERAL: Mejorar el ingreso neto de los pequeños productores de leche del Distrito San Miguel de Abajo	Los productores de leche con explotaciones menores de 20 hectáreas del Distrito, alcanzan un incremento anual en su ingreso neto familiar en efectivo del 35% entre 1984 y 1992.	
OBJETIVO ESPECIFICO: Incrementar la producción y productividad de las explotaciones lecheras menores de 20 hectáreas del Distrito.	1. En el área del proyecto, se alcanzan los siguientes índices promedio de productividad:	1. Se logra una adecuada comercialización de la producción generada, mediante una efectiva coordinación de las organizaciones de productores con el Instituto Nacional de Comercialización y Precios. 2. Se cuenta con vías en buen estado de conservación, bajo la responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, entre las siguientes comunidades: -Cerrito-Tabetá-Río Colorado -Concepción-Cochagá-Robles. -Acoyapa-Mogavita-Llano de Mogavita. -Tabeta-Tobal -Acoyapa-Alizal

CONCEPTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
a. % Natalidad	63	66	70	72	73
b. % Mortalidad:					
Jóvenes	10	9	8	7	5
Adultos	5	4	3	3	2
c. Período lactancia (días)	240	245	250	260	270
d. Rendimiento leche/vaca/día. (litros)	3.7	3.9	4.4	5.0	6.0
e. Producción/vaca/Lactancia(litros)	684	954	1100	1300	1560
f. Capacidad de carga de pastizales (Cabezas/Ha)	1.4	1.6	1.7	1.9	2.3

Síntesis de Objetivos	Indicadores y Metas						Factores Condicionantes
	2. Se obtienen los siguientes volúmenes de producción anual de leche y queso:						
	CONCEPTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	
	a. Producción de leche fresca para consumo líquido (miles de litros).	360	460	580	700	900	
	b. Producción de queso (toneladas).	200	260	350	400	500	

Síntesis de Objetivos	Indicadores y Metas	Factores Condicionantes
OBJETIVOS INTERMEDIOS: 1. Desarrollar paquetes tecnológicos ajustados a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del proyecto.	1.1 Se cuenta con recomendaciones tecnológicas adaptadas y probadas en el área del proyecto, de amplia aceptación por parte de los productores y con una relación potencial Beneficio/Costo por lo menos de dos (2). Las recomendaciones por área temática 1/ y el año en que estarán disponibles, se presentan a continuación:	

CONCEPTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
a. Sanidad	R1	R1	R1	R1	R1
b. Nutrición	R1	R1	R1	R2	R2
c. Manejo de pastizales	R1	R1	R2	R2	R3
d. Reproducción y Mejoramiento Genético	R1	R1	R1	R1	R1
e. Elaboración de queso	R1	R1	R2	R2	R2

1/: Recomendaciones en primera aproximación = R1
" " " Segunda " " = R2
" " " Tercera " " = R3

Síntesis de Objetivos	Indicadores y Metas	Factores Condicionantes
2. Promover la adopción de tecnología apropiada, entre los beneficiarios del proyecto.	2.1 El total de productores atendidos, la respectiva población ganadera y el área en pastos serán:	2.1 Los productores contarán con los insumos requeridos para aplicar la tecnología recomendada.

CONCEPTO	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
a. Número de Productores	1.000	1.200	1.400	1.600	1.700
b. Total Animales	10.000	12.000	14.000	16.000	17.000
c. Vacas Paridas	2.000	2.600	3.200	3.800	4.200
d. Area en Pastos	5.700	6.600	7.800	9.000	9.000

2.2 Los productores que adoptan por lo menos el 75% de las prácticas recomendadas y el porcentaje de adopción de tecnología esperado, se muestran en el siguiente cuadro:

Años	Nº Productores con adopción	% de adopción
1	200	20.0
2	300	25.0
3	500	35.0
4	800	50.0
5	1.000	60.0

Síntesis de Objetivos	Indicadores y Metas	Factores Condicionantes
3. Suministrar eficiente y oportunamente, crédito para producción.	3.1 El crédito individual será desembolsado a los productores, en las fechas y por los montos establecidos, en los calendarios de desembolso elaborados en el momento de ser aprobado el financiamiento. 3.2 El número de productores, área en pastos y monto a financiar por año, se presenta a continuación:	3.1 El Banco Agrario destina el número de inspectores requeridos para la ejecución adecuada de las actividades relativas al crédito.

Año	Nº de Productores	Area en Pastos (Has.)	Monto (Miles de US$)
1	500	2.800	150.0
2	700	3.800	280.0
3	1.000	5.600	600.0
4	1.200	6.800	1.000.0
5	1.300	7.000	1.200.0

ACTIVIDADES

1. Actividades relacionadas con el Objetivo Intermedio No. 1 (Desarrollar paquetes tecnológicos....).

1.1 Llevar a cabo ensayos de ajuste tecnológico, relativos al manejo de pastizales y consistentes en la adaptación de pastos mejorados de clima frío (Raigrass inglés e italiano, Manawa, Ariquí, Aubade, Tetralite, Trébol blanco y rojo entre otros); fertilización con N-P-K y correctivos de acidez en pastos nativos (Kikuyo, Oloroso y leguminosas) y las especies mejoradas de clima frío más promisorias, lo mismo que en pastos de corte de clima frío ya adaptados a la región (Pasto Taiwan y Brasilero, Avena).

Se estima que será necesario establecer al menos 3 ensayos de cada tipo, repetidos en tres localidades representativas de la zona. Para obtener las recomendaciones ajustadas en segunda aproximación (R_2), se deberán montar dichos ensayos durante el primer año, para finalizar al término del segundo año. A inicios del tercer año se establecerán nuevamente los respectivos ensayos conducentes a generar recomendaciones ajustadas en tercera aproximación (R_3), las cuales estarán disponibles durante el quinto año.

Los ensayos serán establecidos y conducidos bajo la responsabilidad del especialista en investigación agronómica, con la colaboración del personal técnico de nivel medio y los aportes de tierra y mano de obra, por parte de los beneficiarios. Los insumos y materiales requeridos serán aportados por la Dirección Regional del MAG y el producto de la cosecha, pasará a ser propiedad de los productores participantes, una vez que se hayan realizado las mediciones necesarias. Por otra parte, se contará con la asesoría de un especialista en pastos del nivel nacional del MAG, para el diseño y análisis de los ensayos durante la elaboración de las recomendaciones. Estas serán sometidas a discu-

sión con el personal técnico de la Dirección Regional y del Banco Agrario, y con representantes de los productores, antes de proceder a su difusión, para lo cual se organizarán talleres de trabajo de corta duración en el segundo año y cuarto año.

1.2 Llevar a cabo un ensayo sobre uso, frecuencia y dosis de sales mineralizadas, en la alimentación del ganado vacuno. Se establecerá un ensayo por año, durante los tres primeros años del proyecto, con replicaciones en tres comunidades de diferentes municipios, debiendo variar éstas en los distintos años. Se espera obtener recomendaciones ajustadas en segunda aproximación, durante el cuarto año.

El especialista en investigación pecuaria será responsable de este ensayo; contará con la asesoría de un especialista en nutrición animal del MAG y con la colaboración del personal técnico de nivel medio de la Dirección Regional. Los productores aportarán los animales, tierra y mano de obra requeridos y la Dirección Regional, los insumos, materiales y equipo. La producción obtenida será propiedad del dueño de la tierra y los animales, una vez que se hayan efectuado las correspondientes mediciones.

Las recomendaciones generadas serán sometidas a discusión con el personal técnico de la Dirección Regional y del Banco Agrario y, con los agricultores, en talleres de trabajo de corta duración, que serán realizados durante el tercer año.

1.3 Realizar ensayos tendientes a comprobar la efectividad y adaptabilidad de los equipos e implementos para la elaboración y manejo del queso, diseñados por la División de Maquinaria y Equipo del MAG. Se montarán cuatro ensayos por año, durante los dos primeros años del proyecto, en cuatro comunidades de diferentes municipios, orientados a comparar los efectos sobre la calidad y presentación del producto con respecto a los métodos tradicionales. Estos ensayos corresponden a: Utensilios para elaboración y

empaque de queso, implementos para protección durante el transporte, equipo para preservación en el almacenamiento y prensa para elaborar queso.

La investigación se iniciará en el primer año, debiendo repetirse durante el segundo, para generar recomendaciones en segunda aproximación (R_2) en el tercero.

La responsabilidad de estos ensayos corresponde a la División de Maquinaria y Equipo del MAG, la cual destinará el equipo y los funcionarios idóneos. La Dirección Regional colaborará con personal técnico y aportará los insumos necesarios. Los productores harán uso de los diferentes implementos y equipos puestos a prueba, durante el tiempo que duren los ensayos y al final se les retribuirá con los productos obtenidos.

Las recomendaciones resultantes serán evaluadas previo a su difusión, con participación de funcionarios de la Dirección Regional y el Banco Agrario y representantes de los productores, en talleres de trabajo de corta duración, organizados a fines del año.

1.4 Hacer un inventario tecnológico de la tecnología adecuada para la zona del proyecto, disponible en el MAG y además, identificar los sistemas de producción característicos de la región. Este estudio tiene por objeto generar las bases técnicas para establecer los paquetes tecnológicos en manejo de pastizales, nutrición, manejo del hato, sanidad, reproducción y mejoramiento genético y elaboración de queso, que constituirán las recomendaciones en primera aproximación, a ser difundidas entre los productores.

Los profesionales del proyecto serán los responsables de esta actividad, con la asesoría de especialistas del nivel nacional del MAG y la colaboración del personal de nivel medio de la Dirección Regional. En una primera etapa se llevará a cabo una revisión bibliográfica sobre los trabajos existentes en el país,

La actividad se iniciará con menor intensidad el primer año, atendiendo únicamente al 10% de los productores; luego se irá incrementando gradualmente hasta cubrir al 30% de los mismos a partir del cuarto año. La responsabilidad de la misma recaerá sobre los profesionales en sus respectivos municipios, con la colaboración de los técnicos de nivel medio y la asesoría periódica de los especialistas en producción animal del nivel nacional del MAG.

2.3 Desarrollar acciones de transferencia de tecnología.

Esta actividad se inicia a partir del segundo semestre del primer año y será desarrollada en forma permanente y sistemática, hasta la conclusión del proyecto.

Prioritariamente se llevará a cabo mediante acciones de capacitación con grupos de agricultores, cada uno de los cuales estará coordinado por "agricultores de enlace". Los técnicos del proyecto realizarán reuniones periódicas con estos grupos, en intervalos de tiempo no mayores de una semana durante el primer año, período que se irá ampliando gradualmente hasta dos semanas, a partir del cuarto año. En dichas reuniones se llevará a cabo la capacitación tecnológica de los productores, con base en un currículo de avance gradual, sistemático y cambiante de acuerdo a las labores críticas correspondientes en las diferentes épocas del año y al nivel de conocimientos adquiridos por los productores. En las mismas se utilizarán las parcelas demostrativas, para realizar las demostraciones prácticas requeridas, los paquetes tecnológicos desarrollados en cada caso y los diferentes materiales educativos disponibles (vallas, cartillas, plegables, audiovisuales, etc.). Además se realizarán otras actividades grupales, tales como días de campo, giras y programas radiales, como complemento a las reuniones periódicas y a objeto de mostrar y observar resultados relevantes de interés general.

Con menor intensidad se hará uso de visitas individuales a las fincas, en caso de presentarse problemas coyunturales que necesiten la presencia del técnico. Además, por este medio se deberán realizar las planificaciones integrales de mediano plazo de las fincas, con la participación activa de los productores y con revisiones y ajustes anuales, de acuerdo a los resultados obtenidos en cada caso.

La responsabilidad de esta actividad recaerá sobre los técnicos de nivel medio en sus respectivas comunidades, contando con la colaboración y asesoría de los profesionales asignados en cada municipio y eventualmente, de los especialistas del MAG de nivel nacional.

3. Actividades relacionadas con el Objetivo Intermedio No. 3 (Suministrar eficiente y oportunamente crédito....).

3.1 Tramitar las solicitudes de crédito presentadas por los usuarios. Esta actividad será desarrollada en estrecha colaboración con los profesionales de la Dirección Regional del MAG, quienes proveerán las planificaciones integrales de finca y las necesidades de financiamiento para cada año. Sinembargo la responsabilidad del trámite ágil y la aprobación oportuna de las solicitudes, será de los inspectores de crédito del Banco Agrario.
Las solicitudes serán recolectadas en las comunidades por los referidos inspectores y sometidas a un primer análisis por parte de un Comité de Crédito Comunal, integrado por tres representantes de los productores, el técnico de la Dirección Regional del MAG responsable de la comunidad y el inspector del Banco. Luego éste presentará los que fueron aprobadas por el Comité, a la agencia del Banco, donde recibirán la aprobación o rechazo definitivo, de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes. Una vez realizado lo anterior, el inspector comunicará la decisión al Comité, fijando los montos aprobados y fechas de desembolso.

Esta actividad se realizará dos veces por año, durante los meses de Febrero y Julio.

3.2 Realizar las entregas de los montos aprobados.

Esta actividad se realizará durante todo el año, en fechas definidas de acuerdo a los calendarios de desembolso aprobados. La entrega de fondos se hará en las comunidades, por medio de los grupos de productores, los cuales se harán presentes a reuniones previamente convenidas, donde los funcionarios del Banco entregarán a cada uno el dinero correspondiente. En caso que algún productor no asista en esta oportunidad, tendrá que acudir a la agencia del Banco, a efectos de retirar su respectivo financiamiento.

El responsable del cumplimiento de esta actividad es el inspector del Banco, quien realizará la coordinación con otros funcionarios de la entidad.

3.3 Realizar gestiones de inspección y recuperación de los préstamos.

Esta actividad también es de carácter continuo, durante todo el año. Se realizará principalmente por medio del Comité de Crédito de la comunidad, el cual verificará en primera instancia la realización de las inversiones, lo mismo que canalizará los cobros y pagos efectuados en las fechas de vencimiento. Además el Comité gestionará los pagos en caso de mora y recomendará posibles ampliaciones de plazo y/o refinanciamiento, en caso de pérdidas graves ocasionadas por factores fuera del control de los productores.

En casos en que el Comité no logre resultados positivos en la recuperación de algún préstamo, el inspector deberá realizar las gestiones correspondientes. Además éste deberá realizar inspecciones rutinarias para verificar la realización de inversiones, a razón de por lo menos un año, por préstamo.

Esta actividad será responsabilidad del inspector del Banco en cada comunidad, con la colaboración del respectivo Comité de crédito.

RESUMEN DE COSTOS Y REQUERIMIENTOS DE PERSONAL

El presupuesto total asciende a 4'009.000 dólares durante los cinco años del proyecto. El 55.9% de ellos corresponde a los recuros destinados para crédito y otras inversiones para vehículos, mobiliario y equipo asignados al proyecto. El 29.1% son gastos de personal y el resto, gastos de operación. El detalle por entidad, año y rubro se presenta en el Cuadro 1.

El Cuadro 2 presenta los requerimientos de personal por entidad, especialidades y años observándose que la Dirección Regional del MAG tendrá una planta de cinco profesionales, quince técnicos de nivel medio, un comunicador y el [illegible] Proyecto, a partir del tercer año. En cambio el Banco Agrario requiere [illegible] inspectores, un asesor de crédito y un supervisor regional, a partir del mismo año.

CUADRO Nº 1

PRESUPUESTO CONSOLIDADO

(miles de dólares)

ENTIDAD Y CONCEPTO	Año 1.	Año 2.	Año 3.	Año 4.	Año 5.	TOTAL
Dirección Regional MAG.	155.0	223.0	272.0	345.0	435.0	1.430.0
-Servicios Personales	100.0	135.0	170.0	220.0	290.0	915.0
-Gastos Generales	40.0	60.0	70.0	95.0	110.0	375.0
-Inversiones	5.0	10.0	12.0	-	-	27.0
-Otros	10.0	18.0	20.0	30.0	35.0	113.0
Banco Agrario	193.0	260.0	532.0	786.0	808.0	2.579.0
-Servicios Personales	30.0	38.0	50.0	60.0	75.0	253.0
-Gastos Generales	3.0	4.0	5.0	6.0	8.0	26.0
-Inversiones	150.0	205.0	460.0	700.0	700.0	2.215.0
-Otros	10.0	13.0	17.0	20.0	25.0	85.0
Total	348.0	483.0	804.0	1.131.0	1.243.0	4.009.0
-Servicios Personales	130.0	173.0	220.0	280.0	365.0	1.168.0
-Gastos Generales	43.0	64.0	75.0	101.0	118.0	401.0
-Inversiones	155.0	215.0	472.0	700.0	700.0	2.242.0
-Otros	20.0	31.0	37.0	50.0	60.0	198.0

CUADRO Nº 2

REQUERIMIENTOS DE PERSONAL

ENTIDAD Y CARGO	Año 1.	Año 2.	Año 3.	Año 4.	Año 5.
Dirección Regional MAG					
-Director Regional	1	1	1	1	1
-Médicos Veterinarios	3	3	3	3	3
-Ing. Agrónomo	2	2	2	2	2
-Comunicador	1	1	1	1	1
-Técnicos Nivel Medio	10	12	15	15	15
-Secretarias	4	4	4	4	4
Banco Agrario					
-Supervisor Regional	1	1	1	1	1
-Asesor de Crédito	1	1	1	1	1
-Inspectores	5	7	8	8	8
-Secretarias	1	1	1	1	1

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DIRECCION DE PROYECTOS ESPECIALES
PROYECTOS PROPLAN

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

CEPI-OFICINA DE COSTA RICA-SEPSA

TEMA: PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y ASIGNACION DE RESPONSABILIDADES

Ejercicio sobre Plan de Implementación

San José, Costa Rica
10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

C O N T E N I D O

EJERCICIO SOBRE PLAN DE IMPLEMENTACION

1. PRESENTACION DEL EJERCICIO

El presente ejercicio ha sido diseñado con base en un proyecto real, que fue formulado y ejecutado en un país latinoamericano. Algunos de sus componentes originales han sido modificados y adaptados y otros fueron eliminados, con el objeto de configurar un conjunto simple y de manejo relativamente sencillo, dentro de las limitaciones de tiempo del presente curso. No obstante se procuró conservar la mayor concordancia posible, con la situación real en que de desarrollaron los hechos originales.

Lo nombres geográficos son supuestos, pero propios del ambiente latinoamericano y no es remoto que algún participante pueda llegar a relacionar parte de la información presentada, con situaciones propias de su país de origen. En este sentido interesa que algunas de las conclusiones obtenidas del ejercicio, contribuyan a desarrollar habilidades y elementos de juicio entre los participantes, que les ayuden a enfrentar exitosamente su propia problemática nacional.

El ejercicio ha sido estructurado de modo que presenta la estrategia y el Resumen Operativo Gerencial, de un proyectc hipotético que será iniciado dentro de pocos meses. Por tanto, el equipo responsable de la ejecución deberá preparar un Plan de Implementación detallado para el primer año, que sirva de base para la conducción de las acciones a desarrollar en dicho período.

2. OBJETIVO

El ejercicio tiene por objetivo lograr que los participantes consoliden los fundamentos conceptuales y metodológicos relativos a la fase de Programación de Actividades, del proceso de Manejo de programas y proyectos mediante la aplicación práctica de los procedimientos pertinentes en un caso particular a través del cual se facilitará el "aprender-haciendo".

3. INFORMACION NECESARIA PARA EL DESARROLLO DEL EJERCICIO

3.1. MECANICA PREVISTA

Cada grupo seleccionará un producto u objetivo intermedio, y procederá a preparar la parte correspondiente del plan de implementación, para lo cual deberá:

a. identificar los eventos
b. identificar, ordenar y precisar las actividades y establecer su duración probable
c. preparar un calendario de trabajo
d. definir las responsabilidades de los que participarán en la realización de las actividades.

a. Identificación de los eventos:

Tomando como base el objetivo intermedio o producto que representa un resultado esperado, se identificarán resultados intermedios, que sean relevantes y se conseguirán en una tabla con el siguiente formato:

EVENTO	Fecha de logro día/mes/año	RESULTADO PARCIAL ESPERADO
1.		
2.		
3.		
4.		

LISTA DE EVENTOS

EVENTOS	FECHA LOGRO	RESULTADOS
1. HUERTAS CASERAS DEMOSTRATIVAS, ESTABLECIDAS	Nov. 30/81	1. 33 HUERTAS DEMOSTRATIVAS ESTABLECIDAS EN: PAMPLONA = 18 TOLEDO = 10 LABATECA = 10

. Listado de actividades:

Para el producto u objetivo intermedio seleccionado, se identificarán y preparará una lista de actividades, siguiendo el formato que se ilustra a continuación:

ACTIVIDADES		DURACION (semanas)	PERIODO DE EJECUCION	
CODIGO	DESCRIPCION		INICIO	FIN

En el ejemplo que se acompaña se nuestra la forma en que se espera se presente la lista de actividades para el objetivo intermedio o producto seleccionado por el respectivo grupo.

LISTA DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES	DURACION (SEMANA)	PERIODO DE EJECUCION	
		INICIO	FIN
1.1 SELECCIONAR PARTICIPANTES	3	SET. 1/81	SET. 20/81
1.2 REALIZAR REUNIONES DE MOTIVACION	1	OCT. 1/81	OCT. 7/81
1.3 REALIZAR DEMOSTRACIONES SOBRE PREPARACION DEL SUELO Y SIEMBRA	2	OCT. 15/81	OCT. 30/81
1.4 SIEMBRA	2	NOV. 15/81	NOV. 30/81

c. Cronograma o calendario de trabajo:

Para el cronograna de actividades se empleará un gráfico de Gannt, siguiendo el formato que se ilustra:

CALENDARIO

ACTIVIDADES	AÑO 198											
DESCRIPCION	ENE	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC

PROGRAMADO

REALIZADO

). Definición de responsabilidades:

Para definir las responsabilidades, se empleará la matríz Tarea-Responsabilidad que se muestra a continuación:

ACTIVIDADES		ORGANISMOS RESPONSABLES (CARGOS						
ODIGO	DESCRIPCION							

R= Responsabilidad
I= Se le informa
S= Supervisa
P= Participa

En el gráfico que se acompaña a título de ejemplo se nuestra como debe completarse la correspondiente matríz.

GRAFICO TAREA - RESPONSABILIDAD

ACTIVIDAD	CARGOS				
	DIRECTOR	ECONOMISTA	PROMOTOR	AGRONOMO	ESPECIALISTA REGIONAL
1.1	I	R	P		
1.2	I	S	R		
1.3	S	I	P	R	P
1.4	S	I	P	R	

I= Se le informa
S= Supervisa
R= Responsable
P= Participa

3.2. INFORMACION BASICA

La información requerida para el desarrollo del ejercicio se encuentra contenida en el documento "Proyecto de producción de leche con pequeños ganaderos", que se acompaña al presente instructivo.

3.3. INFORMACION ADICIONAL

El ejercicio, según ha sido enseñado puede ser realizado con la información que se menciona en los numerales 3.1 y 3.2.. Sin embargo los facilitadores del trabajo grupal, proporcionarán cualquier otro elemento complementario de información para asegurar el cumplimiento de la tarea encomendada a cada grupo.

4. CARACTERIZACION DEL PRODUCTO

Al finalizar el ejercicio los participantes deben haber elaborado el Plan de Implementación detallado de uno de los productos u objetivos intermedios para el primer año de ejecución del proyecto"Producción de Leche con Pequeños Ganaderos", consitente en una lista de eventos, una lista de actividades, un cronograma de actividades, un gráfico Tarea-Responsabilidad y un presupuesto.

Dichos productos se presentarán en hojas de papel tamaño papelógrafo, en la sesión plenaria final del ejercicio siguiendo los formatos definidos en la sección 3.1. 'mecánica prevista' del presente instructivo.

5. PAUTA PARA EL TRABAJO DE LOS GRUPOS DE LA PRESENTACION EN PLENARIA

1. El coordinador de la unidad efectuará el encuadre del ejercicio, precisado la modalidad de trabajo a seguir y caracterizando el producto a obtener por los grupos.

2. El coordinador de la unidad, resumirá el contenido y función del plan de implementación, que fue expuesto como uno de los instrumentos en la sesión que se analizó el Tema de Programación.

3. Los participantes se organizarán en grupos de 5 a 8 personas, debiendo nombrar entre ellos un moderador y un relator, quienes serán responsables de conducir el trabajo y registrar las conclusiones respectivamente.

4. Los miembros de los diferentes grupos, leerán individualmente y con detenimiento el documento "Proyecto de producción de leche con pequeños Ganaderos", anotando las consideraciones que se estimen pertinentes para la preparación del Plan de Implementación.

5. No obstante, todos los miembros deberán participar activamente en las deliberaciones y actuar como un verdader grupo operativo, compartiendo sus conocimientos, habilidades y experiencias, para el logro de la TAREA.

6. Cada grupo trabajará en el local designado, donde tendrá disponible los implementos y el material necesario para la realización del ejercicio, tales como papelógrafo, marcadores, papel periód.co, asientos, mesas, etc.

7. Además cada grupo debe establecer las normas y procedimientos de trabajo, que le permitan alcanzar eficientemente los resultados esperados, en el tiempo asignado.

8. Habrá un facilitador disponible para cada grupo, cuya función será asesorar y orientar el desarrollo del ejercicio y aclarar las posibles dudas que eventualmente puedan surgir.

9. El relator de cada grupo expondrá al plenario el producto generado por el respectivo grupo. Terminada la presentación, los demás participantes formularán preguntas al grupo. Tales preguntas podrán referise tanto al producto generado como al procedimiento seguido.

10. Cada grupo registrará el trabajo presentado en forma clara y legible, de manera que pueda incorporase al archivo de documentos del evento.

.....
...
.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 38: Jueves 3 de noviembre - 9:00 horas

Tema: Programación y Asignación de Responsabilidades II

Conferenciante: Ricardo Cáceres

Esquema de la Sesión:
-Encuadre
-Exposición
-Ejercicio de aplicación

Lectura Obligatoria: Entregada para la Sesión 37

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: Entregado durante la Sesión 37

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S.E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 39:	Jueves 3 de noviembre - 14:00 horas
Tema:	Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos I
Conferenciante:	Gonzalo Estefanell(PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	-Encuadre -Exposición -Ejercicio de aplicación
Lectura Obligatoria:	-PROPLAN "Consideraciones Metodológicas Sobre Evaluación de Realizaciones e Impacto de Programas y Proyectos" -PROPLAN "Lineamientos Generales para el Análisis de la Función de Seguimiento y Evaluación"
Lectura Opcional:	-Banco Mundial - "Pautas para el Diseño de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agropecuarios y de Desarrollo Rural -Banco Mundial - "Manual para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural
Material de Trabajo:	Ejercicio sobre Evaluación de Impacto(a ser entregado durante la Sesión)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

CONSIDERACIONES METODOLOGICAS SOBRE EVALUACION DE REALIZACIONES E IMPACTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Documento Interno PROPLAN 61

San José, Costa Rica.

INDICE

INTRODUCCION

El enfoque que sustenta las acciones de los Proyectos PROPLAN considera como un aspecto fundamental que el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni siquiera para propósitos analíticos, ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades constituye la esencia de la acción del sector público en el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

Esta redefinición de los procesos de planificación y ejecución como un solo proceso, permite disponer de una visión integrada de la acción del sector público con el fin de orientar las políticas para el desarrollo agrícola y rural, de acuerdo con la posición doctrinaria del gobierno y la realidad económico-social y política de cada país.

El proceso integrado de planificación-ejecución de políticas está constituido, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como las de: formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Estas etapas son analíticamente separables aunque, en la práctica, sus actividades son continuas; llegan a conformar procesos interdependientes que aportan el sentido de continuidad que debe caracterizar la acción del sector público.

Para cumplir con el papel que se le asigna a la etapa de control/evaluación, es necesario evaluar y revisar continuamente las políticas y medidas de política formuladas a la luz de la evolución del sector agropecuario (proceso económico-social y proceso político). El resultado de esta evaluación y revisión es comunicado a los centros de decisión del sistema político-administrativo.

La etapa de control/evaluación considera actividades de seguimiento, evaluación de realizaciones y su impacto, y definición de medidas

correctivas. Se diferencian tres instancias de evaluación: ex-ante, sobre la marcha y ex-post; desde la perspectiva de la etapa de control/evaluación interesan la evaluación sobre la marcha y la ex-post.

La evaluación sobre la marcha se realiza concomitantemente con la ejecución y está orientada a medir la ejecución de los programas como manera de realimentar la planificación a corto plazo. La evaluación ex-post está orientada a medir ejecución, impacto y procesos, con el fin de realimentar la planificación de mediano y largo plazo, sirviendo de insumo a la etapa de formulación.

Estos insumos se refieren a lo ejecutado, el impacto que la ó las acciones del proyecto han tenido sobre el ámbito económico-social y sobre los procesos originados por el proyecto (algunos positivos, otros negativos, según los objetivos planteados para el sector y la economía en general).

El presente trabajo ha sido elaborado por Gonzalo Estefanell.

I. LA EVALUACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION - EJECUCION

La evaluación, entendida como la acción de medir, comparar y analizar, cumple con la función de realimentar el proceso de planificación y de ejecución con información sobre el avance de la ejecución de políticas y, eventualmente, sobre el impacto que dichas políticas están teniendo sobre el medio socio-económico.

La evaluación puede ser diferenciada según el momento en que se realiza y los propósitos que persigue. Normalmente, al analizar una acción del sector público se habla de evaluación ex-ante, evaluación sobre la marcha y evaluación ex-post.

Esa diferencia está basada en el momento en que se realiza la evaluación; además, los propósitos que se persigue con cada una de ellas son muy distintos, como es diferente su naturaleza.

Así, la evaluación ex-ante se realiza durante la formulación de la política, con el fin de ayudar a decidir si se ejecuta o no; para ello se evalúan costos y beneficios de la situación proyectada más probable consistencia interna de la política y la consistencia con su medio ambiente.

La evaluación sobre la marcha se realiza durante la ejecución de la política (que podrá ser un programa o proyecto u otra forma de ejecución) y está orientada a la gerencia de la misma. Con tal fin se centra, fundamentalmente, en el análisis de realizaciones, midiendo la discrepancia entre lo que está ejecutando y lo proyectado, la evolución de aspectos que afectan el resultado del proyecto y medición sobre el impacto que las acciones emprendidas pueden tener sobre el medio socio-económico. Por su orientación fundamentalmente gerencial se la denomina también evaluación de realizaciones.

La evaluación ex-post se realiza una vez finalizada la ejecución de la política que se desea evaluar. El propósito fundamental es realimentar

el proceso de planificación con información sobre el impacto de la política evaluada. El énfasis fundamental recae en el análisis del impacto, aunque también se mira a la ejecución de las acciones y a la evolución de la coyuntura, sobre todo como elementos explicativos del análisis del impacto.

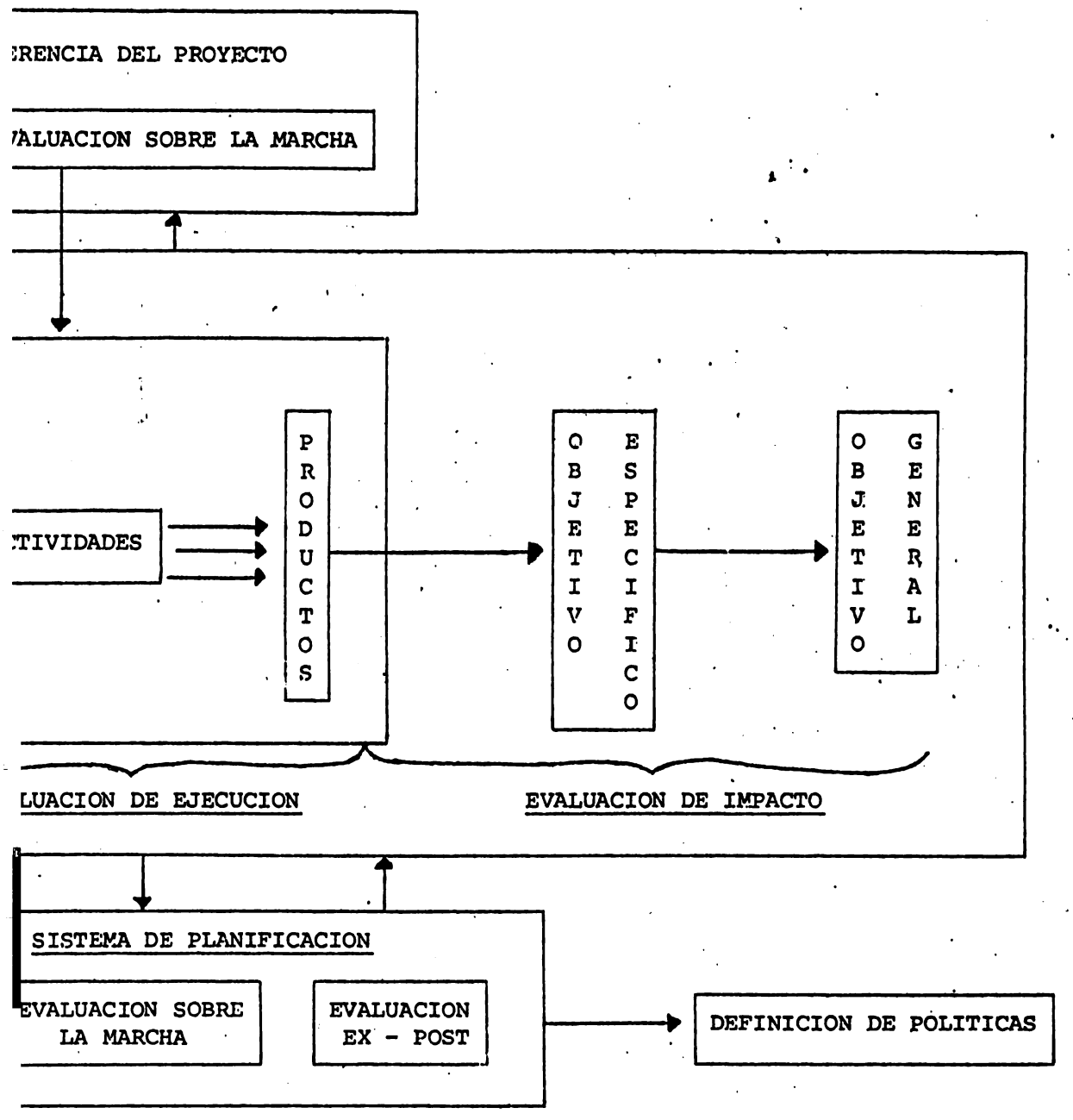
En ese contexto, el seguimiento se entiende como el proceso a través del cual se recolecta, procesa, comunica y almacena la información que será utilizada, ya sea con fines gerenciales (para la evaluación sobre la marcha) o con fines de planificación.

En la Figura 1 se esquematiza los conceptos expresados. El seguimiento, tal como ha sido definido, provee de información a la dirección o gerencia del proyecto sobre los insumos, actividades y productos para la evaluación de ejecución que, al hacerse en forma concomitante a la realización de acciones, es denominada sobre la marcha, realimentando el proyecto con decisiones basadas en esa información. Al mismo tiempo se va generando información sobre los objetivos específicos y generales para ir realizando evaluación de impacto de las acciones. El sistema de planificación se nutre también de la información que provee el seguimiento para realizar evaluaciones sobre la marcha o ex-post. Dichas evaluaciones servirán para la toma de decisiones en cuanto al proyecto que se está analizando, en cuyo caso se comunica a la gerencia del mismo, o respecto a definiciones de otras políticas, en cuyo caso trascienden al proyecto bajo análisis.

En síntesis, la evaluación debe ser considerada como una sola y formando parte del proceso de planificación-ejecución; la diferenciación se hace fundamentalmente con propósitos de presentación del tema.

La evaluación necesita de datos e información para poder realizarse.

Existe en la literatura especializada bastante confusión entre datos e información. En este trabajo se manejarán al respecto las


ERENCIA DEL PROYECTO
VALUACION SOBRE LA MARCHA
TIVIDADES
PRODUCTOS
OBJETIVO
ESPECIFICO
OBJETIVO
GENERAL
LUACION DE EJECUCION
EVALUACION DE IMPACTO
SISTEMA DE PLANIFICACION
EVALUACION SOBRE LA MARCHA
EVALUACION EX - POST
DEFINICION DE POLITICAS

unidades decisoras y ejecutoras en cada una de dichas interrelaciones, la identificación del grado de congruencia encontrado entre ellas y dentro de cada interrelación.

B. Consideraciones de tipo específico

Como se indicó, cada interrelación que caracteriza S y E se asocia con ciertos tipos de información. Estos se refieren a información (y datos que la originan) sobre orientación, instrumentación y desempeño. Este último, asociado a las acciones que desempeña S y E en cumplimiento de su propósito central (ver secciones B y C del Capítulo I), se refiere a la consecución de los diversos niveles de objetivos o fines perseguidos y a la caracterización y explicación de sus efectos sobre la realidad que se pretende afectar.

Asimismo, la información y datos de orientación e instrumentación (pertinentes a interrelaciones identificadas como adscripción, asignación y coordinación), referida también a tales acciones, se relacionan con la definición de actividades y de factores o elementos que las califican, y con la implementación y ejecución de aquéllas, con el fin de lograr los objetivos o fines perseguidos.

Las unidades decisoras y ejecutoras en las diversas instancias del sector público, cuya congruencia con la información y datos pertinentes -respecto de su estructura y el desempeño de sus funciones- ha sido establecida anteriormente, deberán producir y comunicar dentro de las interrelaciones correspondientes, datos e información (conocimiento) relativos a:

- Qué se pretende hacer y lograr; a través de qué medios (información sobre orientación, relativa a las interrelaciones identificadas como adscripción y asignación).
- Cómo se identifican, implementan y administran dichos medios (información sobre instrumentación, relativa a las interrelaciones de coordinación y asignación).
- Qué se logró, cómo se obtuvo dicho logro y cuáles son sus efectos

(información sobre el desempeño de las unidades, correspondientes a las interrelaciones de coordinación y resultados).

Los datos e información para la categoría de orientación se relacionan específicamente con los productos del proceso de análisis de políticas. Los referidos a la categoría o grupo de instrumentación (estructura organizativa e institucional por interrelación con referencia a programas/proyectos pertinentes, unidades-decisorias, ejecutoras dentro de cada programa, recursos y medios por unidades y programas) se asocian con otros instrumentos previstos para tal fin. [33] Finalmente, los datos e informaciones pertinentes al desempeño involucran, además de los esquemas de análisis definidos dentro del proceso de análisis de políticas, el ordenamiento (captación, agrupación, organización y posterior comunicación) [34] dentro de las diversas interrelaciones e interacciones que caracterizan la estructura de S y E de los datos e informaciones pertinentes.

NOTAS

1. de las Casas, L., La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA.

2. IICA-PROPLAN, Planificación y administración para el desarrollo rural: el enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. IICA. Dirección de Proyectos Multizonales. San José, Costa Rica. Diciembre, 1981 (trabajo presentado al Seminario sobre Fortalecimiento en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural, IICA-PROPLAN/USDA-DPMC, Turrialba, C.R., diciembre 6-9, 1981)

3. Roberts, C.P. y Vallejo, C.D. Callejo, Guía para el manejo de proyectos.

4. Dato es una representación simbólica de un fenómeno, cuya pertinencia depende del marco de referencia utilizado para reflejar la realidad. Información es el producto del análisis e interpretación de los datos y sus interrelaciones (dadas por el marco de referencia) a través de un número manejable de categorías. Las categorías empleadas para el análisis y aquéllas correspondientes al marco conceptual y de referencia deben coincidir y ser consistentes entre sí. Bonen, J.T. Improving information on agriculture and rural life.

5. Ver por ejemplo: Clayton, E. y F. Pétry, edit., Monitoring systems for agricultural and rural development projects. IBRD, Built-in project monitoring and evaluation: third review. IBRD, Status report on monitoring and evaluation in agricultural and rural development projects. IBRD, A handbook on monitoring and evaluation of agricultural and rural development projects. United Nations, Systematic monitoring and evaluation of integrated development programmes: a source book. Weiss, C.H. "Alternative models of programs evaluation", en Social Works Vol. 19, N°6, New York, 1974. AID, Project evaluation guidelines, 3rd. ed. Weiss, C.H. edit., Evaluation action

programmes: readings in social action and evaluation. Blalock, H.M. An introduction to social research.

6. Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, op.cit., pp 15-16.

7. Clayton, E. y F. Pétry, op., pp 2-3, 13.

8. Esta sección se apoya en PROPLAN, Marco conceptual del proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. PROPLAN, El proceso de análisis de políticas en el marco del proceso de planificación agropecuario. de las Casas, P.L., op. cit.: PROPLAN, Planificación y administración...,op. cit.

9. PROPLAN, Planificación y ..., op.cit. p.7

10. Ibid, p. 10.

11. Ibid, p.10.

12. PROPLAN, Planificación y ..., op. cit. p. 7.

13. PROPLAN, Marco Conceptual ..., op. cit, pp. 33-37

14. Esta caracterización sigue lineamientos expuestos en Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, op. cit. Tratamiento similar se da a estos términos en Clayton E. "Role, characteristics and operational features of agricultural monitoring systems" In Clayton, E. y F. Pétry, op. cit. pp. 1-14.

15. Los términos utilizados se desprenden del formato del marco lógico utilizado por USAID y adaptado por IICA. Ver: AID, op.cit. Roberts, C.P. y C.D. Vallejo, Resumen operativo gerencial.

16. Roberts, C. P. y Vallejo, C. D. Sistema de evaluación gerencial.

17. González, L. y otros, Sistema de seguimiento e información gerencial. IICA, Programa de Manejo de Proyectos; Roberts, C. P. y C.D. Vallejo, Resumen Operativo..., op. cit.

18. Las dimensiones citadas corresponden en general, con la terminología adoptada universalmente al respecto. Ver por ejemplo: United Nations, Systematic monitoring.... op. cit. pp 7-9. Adicionalmente, cabe recalcar también que la denominada evaluación "ex-ante" corrresponde con el área donde se ha hecho mayor énfasis, particularmente en la literatura sobre programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural. Kulp. E. M., Designing and managing agricultural programs. Roemer, M. y J. J. Stern, The appraisal of development projects; Gittinger, J. P. Análisis económico de proyectos agrícolas.

19. Esta puede asociarse con la caracterización e interpretación (diagnosis/prognosis) de la problemática económico-social y política requerida para la generación de los productos del proceso de análisis de políticas, en sus diversos niveles de orientación (definición de marco orientador y de áreas de acción prioritarias) y operación (especificación de políticas, medidas de política y acciones específicas. PROPLAN, El proceso de análisis de políticas... op. cit.; PROPLAN, Elementos para la preparación del marco orientador del desarrollo agropecuario (en proceso).

20. PROPLAN. La etapa de control del proceso de planificación agraria del Perú.

21. Ingle, M., Implementing development programs: a state-of-the-art review.

22. Implica un examen de lo ocurrido para predecir y controlar más eficientemente las acciones futuras. PCI, Project evaluation: Key concepts.

23. Ingle, M. y R. Klauss, "Competency-based program evaluation: a contingency approach", In Evaluation and program planning, Vol. 3, 1980, pp.277-287.

24. PROPLAN, El proceso de..., op. cit. p. 14.

25. Los tres últimos representan los productos finales del proceso de análisis de políticas, en tanto que el primero (i.e. marco orientador) constituye el enlace entre aquéllos y el proceso de transformación de los insumos (productos intermedios) generados por dicho proceso en la imagen-objetivo que se pretende alcanzar. PROPLAN, El proceso de análisis..., op. cit.

26. Ibid, pp. 79-82.

27. de las Casas, L. Op. cit., p. 4-11.

28. PROPLAN, Marco conceptual..., op. cit.; PROPLAN, Planificación y..., op. cit.

29. PROPLAN, El proceso de Análisis de Política para las decisiones de orientación: El Marco Orientador. Documento PROPLAN N°35, pág. 3, mayo de 1982.

30. PROPLAN, El proceso de ..., op. cit.

31. PROPLAN, Metodologías para la preparación de diagnósticos organizativos en torno a las interrelaciones institucionales dentro de cada programa del sector público agropecuario. Documento Interno 48.

32. Ibid.

33. PROPLAN, Metodología para la preparación.., op. cit.

34. González, L. y otros, op. cit. Aplicaciones prácticas del esquema planteado en este documento se ilustran en: Bajaras, H. y otros, Sistema de Información y seguimiento. En la actualidad se desarrolla un esquema similar en República Dominicana: de Castro, O y Colmenares, H.

Sistema de información y seguimiento de acciones específicos en San José de Ocoa y Rancho Arriba. (Borrador preliminar).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DIRECCION DE PROYECTOS ESPECIALES
PROYECTOS PROPLAN

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

CEPI-OFICINA DE COSTA RICA-SEPSA

TEMA: SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE REALIZACIONES E IMPACTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Ejercicio sobre Evaluación de Impacto

San José, Costa Rica
10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

C O N T E N I D O

Página

1. PRESENTACION

La conducción del proceso de planificación-ejecución necesita de una continua retroalimentación de manera de poder ir evaluando los avances de la ejecución del medio ambiente y del impacto que la actividad del sector público tiene en el medio socioeconómico.

Para cumplir con ese fin, los planificadores tienen que desarrollar destrezas y capacidad analítica suficiente, de manera de realimentar el proceso con información oportuna y relevante.

En el tiempo con que se cuenta es imposible poder desarrollar ejercicios que cubran todos los aspectos del seguimiento y la evaluación de realizaciones e impacto, por lo que esta vez nos concentraremos en un ejercicio que permitirá practicar la capacidad analítica de los participantes, y poner énfasis en algunos aspectos de importancia para el análisis.

2. OBJETIVO

Que los participantes ejerciten sus capacidades analíticas frente al planteamiento de un problema de evaluación de impacto. Para ello deberán recurrir a elementos de definición de hipótesis, clarificación de objetivos, y diferentes aspectos de manejo de información.

3. INFORMACION GENERAL PARA EL DESARROLLO DEL EJERCICIO

Usted ha sido nombrado miembro de un equipo de evaluación de impacto de de dos proyectos, uno de producción de semilla mejorada y otro de provisión de servicios de maquinaria agrícola a pequeños productores de arroz en el valle de Veterania en PROPLANDIA. Dichos proyectos han estado funcionando por varios años y han tenido como productos la producción de semilla mejorada de arroz, que según la estación experimental de Veteràni tiene calidad superior que la que usan tradicionalmente los productores; y el servicio de maquinaria fundamentalmente para la preparación de terreno, respectivamente.

Entre los productores del valle, así como los que recibieron los beneficios del programa, los hay quienes riegan y quienes hacen cultivos de secano. Asimismo, algunos de esos productores son propietarios privados de sus tierras mientras que otros son beneficiarios de la reforma agraria. Entre estos existe una doble modalidad de explotación algunos son aparceros individuales, otros explotan la tierra en forma comunitaria.

En general todos son productores casi exclusivamente de arroz, con algo de producción de otros granos básicos para el consumo familiar. Existen algunos productores privados que tienen otras producciones con fines comerciales, tales como granos básicos y ganadería.

Los proyectos presentados se encuadran dentro de un programa de desarrollo que busca mejorar el nivel económico de la población rural de menores ingresos. El objetivo de los proyectos es el de incrementar los ingresos de la población agrícola a través del incremento de la productividad agropecuaria. Para ello se creo un sistema de apoyo a la producción, del cual los proyectos enunciados forman parte.

En el marco de la tarea de evaluación encomendada a usted, se le plantea el siguiente ejercicio:

-Proponer una metodología de evaluación de impacto de los proyectos enunciados, definiendo y justificando la elección.

Para ello deberá responder a lo siguiente:

-¿Cuál sería la hipótesis que usted estaría probando?
-¿Cuál sería el (los) indicadores que seleccionaría?
-¿Qué medio(s) de recolección de información utilizaría?
-¿Qué otra información le interesaría recoger y analizar?
-¿Qué diseño de evaluación recomienda?
-¿Cómo analizaría la información?

Todas las respuestas deben estar justificadas ya que el ministro de Agricultura de PROPLANDIA tiene especial interés en conocer los resultados del programa, debido a una fuerte presión por parte de algunos grupos del valle Veterania.

4. CARACTERIZACION DEL PRODUCTO

Cada grupo presentará en la plenaria los resultados del trabajo realizado en un cuadro que sintetice:

a. La hipótesis que se estaría probando.

b. Los indicadores seleccionados

c. El diseño de evaluación que se está recomendando

d. Medio(s) de recolección de la información

e. Como se piensa analizar la información.

f. Que otra información complementaria recogería.

Cada una de las respuestas debe estar debidamente fundamentada.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 40:	Viernes 4 de noviembre - 9:00 horas
Tema:	Seguimiento y Evaluación de Programas y Proyectos II
Conferenciante:	Gonzalo Estefanell(PROPLAN-IICA)
Esquema de la Sesión:	-Encuadre -Exposición -Ejercicio de aplicación
Lectura Obligatoria:	Entregada para la Sesión 39
Lectura Opcional:	Entregada para la Sesión 39
Material de Trabajo:	Entregado durante la Sesión 39

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 41: Viernes 4 de noviembre - 14:00 horas

Tema: Seminario X

Conferenciantes: Juan A. Aguirre(CEPI-IICA)
Alfredo Alonso(CEPI-IICA)

Lectura Obligatoria: Ninguna

Lectura Opcional: Ninguna

Material de Trabajo: A ser entregado durante la Sesión

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

I I C A - S E P S A

CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

San José, 10 de octubre al 4 de noviembre de 1983

SESION 42: Viernes 4 de noviembre - 17:00 horas

ACTO DE CLAUSURA

1. Palabras del Sr. Alfredo Alonso, Director del Curso

2. Palabras del Sr. José Jesús Martínez, en representación de los participantes.

3. Entrega de Diplomas.

4. Palabras del Sr. Román Solera, Director de SEPSA.

5. Palabras del Sr. Jorge Soria, Subdirector General, Encargado del IICA

6. Palabras de Clausura del Sr. Oscar Fonseca Rojas, Oficial Mayor del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

7. Coctel