BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
MINISTERIO DE AGRICULTURA (OPSA)

SERIE: INFORMES DE CONFERENCIAS,
CURSOS Y REUNIONE No. 91

SEMINARIO SOBRE FORMULACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

IICA

BOGOTA
COLOMBIA
ABRIL 5-9 DE 1976

TABLA DE CONTENIDO

I-A

ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCION

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID suscribieron un Convenio sobre Asistencia Técnica para ejecutar un programa de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos para varios países miembros del IICA y del BID, con el propósito fundamental de elevar la capacidad del sector público agrario en la generación de proyectos de desarrollo agrícola a través de seminarios y cursos.

Teniendo en cuenta que el desarrollo del sector agropecuario depende en buena parte de la capacidad del propio país en formular y ejecutar proyectos que servirán de base para justificar la asignación de recursos, el Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, el IICA y el BID acordaron llevar a cabo un Seminario-Taller dirigido principalmente a funcionarios del sector público y realizado del 5 al 9 de abril.

El IICA ha venido analizando las principales características del subsistema de preinversión agrícola del país, tratando de identificar las limitaciones que afronta el sector para formular proyectos técnicamente elaborados y, especialmente en las áreas relacionadas con personal capacitado y formas metodológicas. El trabajo del IICA constituyó uno de los elementos de análisis para los participantes durante el Seminario.

SEMINARIO SOBRE FORMULACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

Antecedentes

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID suscribieron un Convenio sobre Asistencia Técnica para ejecutar un programa de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos para varios países miembros del IICA y del BID, con el propósito fundamental de elevar la capacidad del sector público agrario en la generación de proyectos de desarrollo agrícola a través de seminarios y cursos.

Teniendo en cuenta que el desarrollo del sector agropecuario depende en buena parte de la capacidad del propio país en formular y ejecutar proyectos que servirán de base para justificar la asignación de recursos, el Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA, el IICA y el BID acordaron llevar a cabo un Seminario - Taller dirigido principalmente a funcionarios del sector público.

El IICA ha venido analizando las principales características del subsistema de preinversión agrícola del país, tratando de identificar las limitaciones que afronta el sector para formular proyectos técnicamente elaborados y, especialmente en las áreas relacionadas con personal capacitado y formas metodológicas. El trabajo del IICA constituirá uno de los elementos de análisis para los participantes.

Lugar y Fecha

Las actividades se llevarán a cabo en las instalaciones del IICA - CIRA, Ciudad Universitaria, del 5 al 9 de Abril de 1976.

Objetivos

Los objetivos de la actividad son los siguientes:

a. Estimular a funcionarios del sector público en el análisis de técnicas de identificación, formulación y evaluación de proyectos con base en su propia experiencia, analizando las principales limitaciones de los proyectos formulados en el sector.

b. Fomentar un análisis más objetivo del conjunto de variables personal adiestrado, metodologías, economías externas, etc, que determinan la generación de proyectos agrícolas.

c. Mejorar el actual sistema de preinversión del país.

Metodología del Trabajo

El Seminario descansará en el trabajo de subgrupos de base de no más de cinco participantes, los cuales se unirán progresivamente hasta llegar a reuniones plenarias.

El enfoque busca que los propios grupos de trabajo aumenten progresivamente el conocimiento del problema y efectúen un análisis de soluciones factibles.

El taller se dividirá en tres etapas y, durante su desarrollo contará con el apoyo de Consultores del BID y del IICA.

Etapa I. Análisis de las limitaciones existentes para la formulación de proyectos agrícolas en el país.

En esta etapa los subgrupos harán un análisis crítico del tema con base en su experiencia, buscando en lo posible:

a. Identificar y medir las principales limitaciones que definan la calidad y cantidad de los proyectos agrícolas.

b. Descripción de experiencias en casos concretos. Los resultados de esta etapa serán consignados en un informe - resumen preliminar.

Etapa II. Ponencias sobre temas seleccionados (variable externa a los subgrupos de trabajo).

En esta etapa los grupos de base tendrán oportunidad de analizar ponencias sobre temas seleccionados que les servirán de base para revisar las conclusiones obtenidas en la primera etapa.

Las exposiciones serán seguidas por un amplio debate y discusión de los temas entre ponentes y participantes.

Los temas a tratar son:

1. Análisis de las unidades encargadas de preparar y evaluar proyectos agrícolas.
   Dr. Guillermo Grajales
   Especialista en Elaboración de Proyectos IICA
   Ing. Carlos López, Consultor, IICA

2. Los proyectos agrícolas y su administración.
   Ing. Manuel González del Valle
   Especialista Sectorial, BID
   Ing. Gregorio Atorrasagasto

3. Acción en el campo de preinversión agrícola.
   Dr. Gustavo Lara
   FONADE

Etapa III. Revisión y análisis de los planteamientos de los subgrupos de trabajo.

Con base en las conclusiones que surjan de las ponencias y debates, los grupos de base reexaminarán sus planteamientos, a fin de concretar sus respectivas conclusiones.

Participantes

El seminario estará dirigido, de preferencia, a organismos claves del sector público. Contará con la participación de un máximo de 25 funcionarios, que deberán reunir los siguientes requisitos:

a. Ejercer actualmente funciones de identificación, formulación y evaluación de proyectos en el sector público.

b. Manifestar en forma explícita, experiencia e interés en el sistema de preinversión del sector.

c. Disponer de tiempo completo.

Conferencias y Asesores

Participarán como conferenciantes y asesores, técnicos del BID y del IICA, Ministerio de Agricultura, FONADE y Consultores contratados por el IICA. La Coordinación del Seminario estará a cargo del IICA y del Ministerio de Agricultura (OPSA)

Información Adicional

Toda información adicional puede solicitarla a la Oficina del IICA en Colombia, Ciudad Universitaria, Teléfono 449005, o al apartado aéreo 14592, Bogotá, D.E.

P R O G R A M A

Lunes 5
Mañana

08:00 - 09:00	Inscripción de participantes
09:00 - 10:00	Inauguración
10:15 - 12:00	Exposición de objetivos y alcances del Seminario
Etapa I.	"Análisis de las Limitaciones Excedentes para la Formulación de Proyectos Agrícolas".

Tarde

02:00 - 04:00	Intercambio de experiencias institucionales (Plenaria)
04:15 - 06:00	Organización de subgrupos de trabajo. Designación de un Coordinador y Secretario de cada subgrupo de trabajo.

Martes 6
Mañana

08:00 - 12:00	Trabajo de subgrupos

Tarde

02:00 - 06:00	Trabajo de subgrupos (continuación).

Miércoles 7
Mañana

Etapa II.	"Ponencias sobre temas seleccionados"
08:00 - 10:00	Análisis de las unidades encargadas de preparar y evaluar proyectos. Dr. Guillermo Grajales Especialista en Elaboración de Proyectos. IICA. - Zona Andina Ing. Carlos López, Consultor IICA.
10:30 - 12:00	Debate

Tarde

02:00 - 04:00	Los proyectos agrícolas y su administración. Ing. Manuel González del Valle. Especialista Sectorial, BID. Ing. Gregorio Atorrasagasto Especialista Financiero, BID.
04:15 - 06:00	Debate.

Jueves 8

Mañana

08:00 - 10:00		Acción de FONADE en el campo de preinversión agrícola. Dr. Enrique Sandoval G. FONADE.
10:15 - 12:00		Debate

Tarde

Etapa III		"Resumen y análisis de los planteamientos de los Subgrupos".
02:00 - 04:00		Trabajo de subgrupos (Integración grupos A + B)
04:15 - 06:00		Trabajo de subgrupos (Continuación).

Viernes 9

Mañana

08:00 - 12:00		Trabajo de subgrupos (Continuación)

Tarde

02:30 - 04:00		Plenaria.
04:15 - 06:00		Comité de Redacción
06:00		Clausura

LISTA DE PARTICIPANTES

Banco de la República:

Ing. Carlos Antonio Calvache Velasco
Analista
Fondo Financiero Agrario
Banco de la República
Bogotá

Dr. Eduardo Antonio López Gaitán
Coordinador Técnico Crédito Ganadero
Fondo Financiero Agrario
Banco de la República
Bogotá

Caja Agraria:

Soc. Marco Aurelio Becerra Peñalosa
Jefe División Planeación Regional
Carrera 7a. Calle 16, Edificio Avianca
Bogotá

Econ. Carlos Eduardo Herrera Ramírez
Asesor Económico Regional Valle
Carrera 1a. No. 13-42
Cali

Econ. José Ruberth Pérez Pérez
Asesor Económico Regional Caldas
Caja Agraria
Manizales

Econ. Ovidio Simbaqueva Fonseca
Jefe Sección Programas de Desarrollo
Edificio Avianca, Of. 2709
Bogotá

COFIAGRO:

Econ. Hernán José Baute Meza
Analista de Créditos Agropecuarios
Carrera 5a. No. 15-80, Piso 26
Bogotá

COFIAGRO:

Econ. Hugo López Ramírez
Promotor Programa Agroindustrial
Carrera 5a. No. 15-80, Piso 27
Bogotá

Sr. Germán Tovar Pedraza
Control de Inversiones
Carrera 5a. No. 15-80, Piso 27
Bogotá

DANE:

Sr. Pedro Daniel Correal Rodríguez
Coordinador Muestra Agropecuaria
DANE - CAN, Of. 357
Bogotá

Ing. Agr. Alvaro Rangel Peña
Coordinador Estadísticas Continuas Sector Agropecuario
DANE - CAN, Avenida Eldorado
Bogotá

EMCOPER S.A.:

Econ. Javier Patín Pérez
Gerente Administrativo y Financiero
Carrera 30 No. 45A-68
Bogotá

Sr. Hugo Fernando Rojas García
Gerente Técnico
Carrera 30 No. 45A-68
Bogotá

FONADE:

Econ. Martín Alonso Alvarado Navia
Jefe Sección Recursos Humanos
Carrera 10a. No. 28-49, Edificio Bavaria, Torre A., Piso 8°
Bogotá

FONADE:

Ing. Víctor Hugo Rosales Díaz
Jefe Sección de Desarrollo Industrial
Edificio Bavaria, Torre A., Piso 8°
Bogotá

ICA:

Ing. Agr. Abraham Alvarez
Integrante Grupo Asesor, División Desarrollo Rural
ICA, Tibaitatá
Bogotá

Ing. Agr. Néstor Castro García
Técnico Grupo Asesor, División Desarrollo Rural
ICA, Tibaitatá
Bogotá

Ing. Agr. Rubén Jaramillo Giraldo
Profesional de la División de Estudios Socioeconómicos
ICA, Tibaitatá
Bogotá

INCORA:

Sr. Hugo Aldana Mejía
Jefe Sección Evaluación y Control (División Producción Agroeconómica)
INCORA - CAN, Avenida Eldorado
Bogotá

Econ. Nubia A. Enciso E.
Técnico Planeación
INCORA - CAN, Avenida Eldorado
Bogotá

Ing. Carlos Gómez Melo
Asesor de Ingeniería
INCORA - CAN, Avenida Eldorado
Bogotá

Econ. Hernando Rodríguez Medina
Jefe División Producción Agroeconómica
INCORA - CAN, Avenida Eldorado
Bogotá

IDEMA:

Ing. Eduardo Gómez Saavedra
Jefe Planeación
Carrera 10a. No. 16-82
Bogotá

Comando General de las Fuerzas Militares:

Tte. Hebert Enrique Soto Salamanca
Ingeniero Forestal
Asesor Forestal Sección Colonización D5 EMC
Ministerio de Defensa - CAN, Of. 404
Bogotá

Ministerio de Agricultura (UPG):

Econ. Juan José Perfetti del Corral
Técnico, Unidad de Programación Ganadera
Carrera 10a. No. 20-30
Bogotá

OPSA:

Ing. Hernán Zambrano Ramírez
Técnico
Carrera 10a. No. 20-30, Piso 9°
Bogotá

Secretaría de Agricultura de Antioquia:

Sr. Alvaro Emilio Arango Vélez
Asistente Programa de Cooperativas y Organización Campesina
Edificio Antioquia, Piso 27°
Medellín

Universidad Nacional de Colombia:

Ing. Agr. Nilson López Soto
Profesor Asociado
Facultad de Agronomía
Bogotá

CONFERENCIANTES

Ing. Manuel González del Valle
Especialista Sectorial,
Banco Interamericano de Desarrollo, BID
Bogotá

Ing. Gregorio Atorrasagasto
Especialista Financiero
Banco Interamericano de Desarrollo, BID
Bogotá

Dr. Guillermo Grajales
Especialista en Elaboración de Proyectos
IICA - Zona Andina
Lima, Perú

Dr. Carlos López
Consultor - Asesor del Seminario
Bogotá

Coordinadores :

Dr. Juan López Machado
Coordinador Grupo de Programación Agrícola
Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Dr. Mayo Vega
Especialista en Economía Agrícola
Oficina del IICA en Colombia
Bogotá

II-A

METODOLOGIA

METODOLOGIA

El proceso metodológico seguido en este Seminario, se puede resumir así:

Después de la presentación de cada uno de los participantes se procedió a explicar, por parte de los coordinadores los antecedentes, objetivos, dimensión y justificación del Seminario, haciendo énfasis de que se trataba de un taller-aula; por lo tanto el éxito dependería del entusiasmo e iniciativa de los propios participantes.

Luego se organizaron en forma separada los participantes de cada Entidad, quienes prepararon y expusieron en sesión plenaria un breve diagnóstico sobre las limitaciones que cada una de ellas afronta en el campo de identificación, formulación y evaluación de proyectos, en la etapa de preinversión. Para hacer esta primera aproximación los participantes se basaron en el "Marco de Referencia Preliminar" planteado por los coordinadores, el cual cubría las variables siguientes: Capacitación, Requerimientos de Recursos Financieros, Metodología, Economías Externas, Coordinación y algunos aspectos sui-generis de importancia para cada entidad en particular, de acuerdo a la naturaleza de sus proyectos.

El paso siguiente consistió en la conformación de cuatro (4) grupos de trabajo, integrados cada uno por siete (7) profesionales de diferentes entidades y disciplinas. Cada grupo designó un secretario-relator y recibió el Marco de Referencia preliminar, planteado por los coordinadores, enriquecido con los elementos siguientes:

A. Objetivos del Seminario:

1) Estimular el análisis de las principales limitaciones que tienen las entidades del sector Agropecuario en la identificación, formulación y evaluación de Proyectos, en la etapa de preinversión.

2) Identificar y medir las implicaciones de las variables coyunturales en las fases de concepción, formulación y evaluación de proyectos agrícolas.

3) Mejorar el actual sistema de preinversión.

B. Sugerencias de OPSA en la inauguración del Seminario:

1) Estudiar y analizar en el Seminario la necesidad de replantear el contenido y la metodología de los cursos tradicionales de proyectos que se han ofrecido, para que estos respondan más a las necesidades de los Técnicos del Sector Agropecuario.

2) Identificar las limitaciones que tienen las entidades del sector, en el campo de identificación, formulación y evaluación de proyectos.

3) Juzgar con sentido crítico los proyectos prioritarios que se vienen promoviendo en el país.

4) Analizar con sentido crítico los mecanismos de evaluación de proyectos, que tienen las entidades del sector.

5) Llegar a conclusiones y recomendaciones viables.

C. Documentos No. 1. Una mirada más de cerca al Taller-Aula (Workshop)

Basado en este marco de Referencia, cada grupo preparó y presentó a la sesión plenaria el esquema de contenido que a su juicio debería desarrollarse en el Seminario. Cada uno de los participantes tuvo oportunidad de presentar críticas y sugerencias a los cuatro (4) esquemas planteados, las cuales fueron acogidas por los Secretarios-relatores, quienes se reunieron por separado para estructurar un sólo esquema de contenido que sirviera de guía a los grupos de trabajo. Esta propuesta única fué llevada de nuevo a la sesión plenaria, donde se discutió y aprobó, y de inmediato procedieron los cuatro grupos a desarrollarla. El contenido de este esquema es el siguiente:

1. Capacitación

2. Organización interna de las entidades.

3. Ajustes y nuevos criterios sobre metodología.

4. Coordinación inter e intrainstitucional.

5. Estrategias y procedimientos para generar proyectos.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Se destacó que este esquema se desarrollaría teniendo en cuenta las etapas o fases de Identificación, Formulación y Evaluación de los Proyectos de preinversión, bajo la dimensión planteada inicialmente por los coordinadores: Capacitación, Requerimientos de Recursos Financieros, Economías Externas, Metodología, Coordinación y cualquier otra variable de gran significación, no identificada por los coordinadores.

Al mismo tiempo que los grupos avanzaban en sus deliberaciones para desarrollar la guía propuesta y aprobada por los participantes, se presentaron tres ponencias de apoyo:

- Análisis de las unidades encargadas de preparar y evaluar proyectos (IICA).
- Los proyectos Agrícolas y su administración (BID).
- Acción de FONADE en el campo de preinversión agrícola (FONADE).

Con base en las ponencias presentadas los grupos de trabajo dilucidaron y concretaron algunos tópicos sometidos a discusión. Cada grupo llevó al seno de la sesión plenaria un diagnóstico y las recomendaciones pertinentes, que fueron discutidas con amplitud y profundidad que el tiempo permitió.

Los cuatro (4) grupos inicialmente constituídos se fusionaron en dos grandes grupos y a cada uno de ellos se le encomendó la integración y el análisis de los trabajos presentados como grupos independientes. Cumplida esta labor se presentaron a la sesión plenaria dos trabajos, que incluyeron: análisis, conclusiones y recomendaciones sobre los temas acordados.

Por último en sesión plenaria final fueron debatidos y aprobados los trabajos presentadas por los dos grupos y se procedió a nombrar la comisión redactora que preparó el informe definitivo que se presenta en esta memoria.

Es importante resaltar que en el desarrollo de este Seminario se empleó la Metodología del Taller-aula, donde los participantes establecieron los mecanismos de operacionalidad, pues los coordinadores fundamentalmente desempeñaron el papel de observadores y orientadores, cuando ello fué requerido. Esta experiencia vale la pena ser aprovechada en Seminarios y cursos que se diseñen para desarrollar en el futuro. Se logró en esta forma superar el esquema vertical y de no participación que caracterizan los Seminarios tradicionales.

III-A

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. ASPECTOS DE CAPACITACION

A. Conclusiones

1. Existe a nivel de las instituciones, personal capacitado para la identificación, formulación y evaluación de proyectos agrícolas, sin embargo se presenta una inadecuada utilización y ubicación por parte de las entidades de dicho personal, así como poco interés por la actualización de conocimientos.

2. A nivel regional se presentan deficiencias de capacitación en cuanto a identificación de proyectos, fundamentalmente por no contar con una conformación metodológica adecuada para realizar una investigación que permita definir claramente las correspondientes alternativas y fijación de prioridades.

3. La capacitación no ha enfatizado suficientemente sobre el carácter multidisciplinario que se requiere en la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos.

4. La selección de los funcionarios a participar en cursos de capacitación no ha guardado coherencia, por parte de las entidades, con sus necesidades y funciones.

5. Los cursos impartidos se han centrado fundamentalmente en aspectos teóricos, sin lograr un empate adecuado con las prácticas que este tipo de capacitación exige.

B. Recomendaciones

1. La capacitación en preinversión dada la exigencia de diferentes disciplinas que ella exige, deberá orientarse, consecuentemente manteniendo ese carácter multidisciplinario.

2. Se recomienda asímismo una capacitación adicional (post-grado) a través de cursos especializados, seminarios y adiestramiento en servicio rigurosamente planificados, frente a situaciones específicas y previa selección de participantes.

3. Intensificar dentro de los cursos la aplicación de las orientaciones teóricas, con casos particulares, según necesidades de las instituciones. Reforzar esta acción mediante una reducción de los cursos, en caso necesario, para lograr un mejor uso de los recursos financieros y humanos en función del tiempo y la calidad del producto deseado.

4. Urgir la Evaluación de la Capacitación mediante un seguimiento apropiado por parte de los centros especializados para asegurar un efecto multiplicador dentro de las instituciones y para identificar variables que permitan la reorientación de nuevos cursos de capacitación.

5. Promover la integración entre organismos del sector, la Universidad y centros de capacitación, a fin de homogenizar los temas, limitar y/o eliminar la duplicidad tradicional sobre cursos, en el rubro de análisis, materia del Seminario.

6. Promover la comunicación efectiva de los resultados de Seminarios y Cursos para obtener una reacción apropiada de los niveles de decisión, de las instituciones, y complementar dicha acción mediante reuniones y seminarios de inducción, incluso a nivel directivo.

II. ORGANIZACION INSTITUCIONAL INTERNA

A. Conclusiones

1. La organización institucional interna en el rubro de identificación, formulación y evaluación de proyectos es marcadamente débil.

2. Aproximadamente un 20 por ciento de las instituciones (según estudio del IICA) dispone de unidades especializadas, que cumplen estas funciones, por lo general a través de oficinas de planeación.

3. Las limitaciones institucionales existentes son de políticas, de tipo técnico, administrativo y de recursos:

   a. De políticas: Inconsistencia de políticas definidas a largo plazo lo que incide en el planteamiento de alternativas, en la fijación de prioridades y en la continuidad de las acciones.

b. De tipo técnico: En general las instituciones no aplican adecuadamente los recursos técnicos de que disponen para desarrollar el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos, presentándose con frecuencia duplicación de esfuerzos.

B. Recomendaciones

Se requiere el fortalecimiento y la creación de unidades específicas para la identificación, formulación y evaluación de proyectos en el Sector Agropecuario, siguiendo estos criterios:

a. Importancia de la entidad para el Sector.

b. Tamaño de la institución.

c. Magnitud de los proyectos que debe promover y ejecutar.

d. Cantidad de proyectos.

Es conveniente que OPSA asuma la responsabilidad de conocer la estructura de las Unidades especializadas encargadas de identificar, formular y evaluar proyectos, con el fin de asesorarlas en el cumplimiento de sus funciones y controlar sus actividades.

OPSA debe adelantar un inventario apropiado a nivel institucional para conocer:

a. Los proyectos realizados y en proceso

b. Recursos humanos y financieros asignados y/o disponibles para identificar y formular proyectos específicos.

c. La información disponible para su procesamiento y difusión, en cada Entidad.

d. Promover la creación de grupos institucionales móviles, como elementos de apoyo a los organismos del Sector, para que identifiquen y formulen proyectos con criterios integrales.

III. ASPECTOS METODOLOGICOS

A. Conclusiones

1. Existe una metodología para la preparación y presentación de proyectos a nivel institucional y de organismos internacionales, que deja mucho que desear al ser aplicada en ciertos proyectos.

2. No se ha recibido de parte de los organismos internacionales de financiamiento una respuesta apropiada sobre sus objeciones a los proyectos sometidos a su consideración, pues ha sido el argumento de la escasez de proyectos y que los presentados adolecen de fallas.

3. Se considera que existe material didáctico de metodología general, que debería ser adaptado a las exigencias de proyectos específicos que genera el sector, para un mejor aprovechamiento en la fase de Identificación, Formulación y Evaluación.

4. Existen, sin embargo, una serie de factores que inciden en la preparación y análisis de los proyectos de preinversión, destacándose los siguientes:

a. Falta de análisis retrospectivo sobre limitantes en proyectos similares.

b. Falta de directrices precisas por parte del Departamento Nacional de Planeación y de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario.

c. Falta de mecanismos funcionales en la recolección, clasificación e intercambio de información, a nivel de las Entidades del Sector.

d. Notorio distanciamiento entre los técnicos encargados de aplicar los procesos metodológicos y los estamentos directivos, lo cual les impide tomar decisiones acordes con las normas metodológicas adoptadas.

e. Existe debilidad en la integración de los grupos multidisciplinarios de trabajo a nivel de las Instituciones.

B. Recomendaciones

1. El Departamento Nacional de Planeación y la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario deberían diseñar guías metodológicas de tipo integral para la elaboración de proyectos dentro del Sector, que incluyan particularmente:

a. Evaluación de los efectos sociales

b. Identificación de los limitantes institucionales

c. Elementos de supervisión y control

d. Criterios de prioridad

e. Objetivos y metas coherentes con las políticas del Sector

2. Promover por parte de OPSA y el Departamento Nacional de Planeación la organización y/o fortalecimiento de los grupos especializados en unidades de programación y mantener contactos permanentes con las instituciones, para implantar un proceso de retroalimentación que ayude a mejorar el sistema de promoción de buenos proyectos.

IV. COORDINACION INTRA E INTERINSTITUCIONAL

A. Conclusiones

1. Existe una marcada falta de coordinación dentro y fuera de las instituciones, en el proceso de identificación, formulación y evaluación de proyectos; lo cual debilita la acción de los grupos especializados.

2. No existe supervisión efectiva por parte de las oficinas reguladoras del sector en relación a las funciones asignadas a cada institución.

3. Se considera que la falta de coordinación interinstitucional y de control por parte de OPSA se manifiesta en una dualidad de funciones, lo cual en un momento dado debilitan los recursos asignados a proyectos específicos que corresponden a otros organismos del Sector.

4. Existen una serie de convenios y acuerdos entre las instituciones del Sector para adelantar acciones conjuntas. Estos compromisos celebrados normalmente a nivel directivo presentan dificultades en su ejecución, por limitantes de carácter financiero y desconocimiento por parte de los técnicos de su contenido y objetivos.

B. Recomendaciones

1. Propender por una coordinación general (integral) a través de los grupos especializados.

   a. A nivel interno de las instituciones

   b. Entre estos y la Oficina de Planeamiento del Sector, y,

   c. Entre OPSA y el Departamento Nacional de Planeación, mediante intercambios de experiencias de los grupos encargados de la identificación, formulación y evaluación de proyectos agrícolas.

2. Se requiere:

   a. Un fortalecimiento de OPSA para que cumpla una labor más eficaz

   b. Establecer un mecanismo de coordinación dentro de las Oficinas de Planeación.

   c. Aplicar y/o cumplir las Normas Legales Vigentes (Dec. 133 de 1976) sobre reestructuración del sector; sobre compromisos de coordinación entre las oficinas de Planeación de los organismos del sector, OPSA y el

Departamento Nacional de Planeación; incrementando el análisis y complementación de los aspectos técnicos.

V. ESTRATEGIAS PARA LA GENERACION DE PROYECTOS

A. Conclusiones

La mayoría de las Entidades actúa en forma independiente haciendo abstracción de las políticas del Departamento Nacional de Planeación, siendo estas la base fundamental para la concepción de nuevos proyectos.

1. Se presenta una limitada cantidad de proyectos agropecuarios, por las siguientes razones:

   a. La complejidad de los trámites para la aprobación de los proyectos por parte de los organismos financieros (privados y oficiales) suele ser una limitante para la generación de un mayor número de proyectos.

   b. El desconocimiento de fuentes de financiamiento no tradicionales (FONADE, por ejemplo, que puede financiar el estudio de proyectos específicos).

   c. La rigidez de los plazos para la amortización de los préstamos reduce la presentación de cierto tipo de proyectos de especial impacto para el desarrollo integral del sector.

   d. A nivel nacional se observa escasa promoción, por parte de la banca privada hacia una mayor utilización de Fondos generados por Ley V.

B. Recomendaciones

1. La asignación de recursos debe responder a los objetivos y metas del Departamento Nacional de Planeación, por lo tanto OPSA y el Departamento Nacional de Planeación deberían establecer rigurosos controles, para asegurar la apropiada utilización de los mismos.

2. FONADE y el Fondo Financiero Agropecuario deberían dinamizar su acción en el sentido de promover la preparación de nuevos proyectos en áreas no tracionales dentro del sector agropecuario.

3. Se considera conveniente que OPSA y el Departamento Nacional de Planeación elaboren un listado de nuevos campos de acción como una guía orientadora a las Entidades del Sector para que formulen proyectos específicos.

4. Convendría un estudio especial de simplificación en los trámites para la obtención de préstamos como un elemento de estímulo en la identificación, formulación y evaluación de nuevos proyectos.

5. Propender dentro de las instituciones por la ubicación y rotación de personal especializado hacia las regiones, con el fin de transmitir experiencias y participar en la identificación de nuevos proyectos.

IV-A

CONFERENCIAS

IV-A

ANALISIS DE LAS UNIDADES ENCARGADAS DE PREPARAR Y EVALUAR PROYECTOS AGRICOLAS

(Documento Preliminar para ser discutido con los) Participantes al Seminario)

Guillermo Grajales
Carlos López

ANALISIS DE LAS UNIDADES ENCARGADAS DE PREPARAR Y EVALUAR PROYECTOS AGRICOLAS

A. Antecedentes

Con el fin de conocer las instituciones y organismos encargados de identificar, promover, elaborar y evaluar proyectos agrícolas, el IICA programó la actividad VII.A.1.5.3 "Análisis de las Unidades encargadas de Preparar y Evaluar Proyectos Agrícolas" a través del contacto con sus unidades de Planificación encargadas de programar y ejecutar la política agrícola.

B. Objetivos

A fin de disponer de un conocimiento más amplio para orientar los programas de capacitación y asesoría en el área de preinversión, los objetivos del estudio se orientaron a conocer:

1. La estructura, funciones y organización institucional de los organismos que identifican y preparan proyectos.

2. Adelantar un diagnóstico preliminar sobre necesidades en adiestramiento.

3. Conocer la contribución de los programas de adiestramiento de proyectos agrícolas y estimular el intercambio de experiencias a nivel regional.

El Universo del Estudio se orientó a los principales organismos del sector público y sus oficinas sectoriales de planificación.

C. Metodología

El estudio se organizó en forma de una encuesta dirigida a las principales Instituciones del Sector Público y sus Oficinas Sectoriales de Planificación. De acuerdo con la programación aprobada para la actividad mencionada, se procedió a elaborar un formulario preliminar y a efectuar una serie de consultas a diversos niveles en base a lo acordada en las reuniones realizadas.

D. Desarrollo del Estudio

1. Las reuniones de consulta y contactos iniciales se realizaron en la segunda

semana del mes de diciembre, visitando las siguientes instituciones:

IDEMA, INCORA y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. En estas reuniones se expuso en términos globales la filosofía del trabajo que se pretendía realizar a nivel de las Oficinas de Planeación y de las Unidades de Programación para lo cual se solicitó la apropiada colaboración, tanto para la revisión del formulario preliminar, como para el desarrollo definitivo del mismo.

2. El formulario fue presentado en la segunda quincena del mes de diciembre para su análisis y demás observaciones en cuanto a enfoque y contenido. Se hicieron observaciones por parte de la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA) del Ministerio de Agricultura y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), las cuales fueron incorporadas al formulario definitivo.

3. Posteriormente se iniciaron los contactos con los restantes organismos del sector agropecuario, con el fín de concretar las fechas de reunión. Sin embargo, por las condiciones reinantes en las distintas instituciones con motivo de las festividades de fin de año, sólo fue posible concretar algunas reuniones a partir de la segunda semana del mes de enero.

4. A partir del 7 de dicho mes y hasta finales del mes de febrero se realizó la encuesta mediante una acción directa según la cual se diligenciaron los formularios personalmente con cada uno de los técnicos asignados en las instituciones, según la siguiente relación:

IDEMA	-Augusto Salazar -Nacianceno Osorio B.	-Oficina de Planeación
INCORA	-Alonso Delgado Eduardo Restrepo Gustavo Rojas Luis G.López	-Subgerencia de Planeación Oficina de Estudios Técnicos
ICA	-Diego Londaño Jorge Campos Luis Romano	-OFIPLAN
INDERENA	-Ignacio Valero Israel Acosta Alvaro Morales	-OFIPLAN Dirección de Bosques

CAJA AGRARIA	-Augusto Salazar Diego Gómez Juan José Salazar	-Oficina de Estudios Económicos Programa Ganadero
CECORA	-Antonio Zapata	-Oficina de Planeación
EMCOPER	-Nicanor Restrepo Hugo Rojas	-Gerencia y Departamento Técnico
DEPTO. NACIONAL DE PLANEACION	-Agustín Fernández Jaime Novoa	-Unidad de Estudios Agrarios
OPSA	-Luis Llorente Carlos Alonso Absalón Machado	-Oficina de Programación
BANCO REPUBLICA	-Ricardo Buenaventura	-Fondo Financiero Agropecuario
COFIAGRO	-Germán Pedreros Hugo López H. Carrizosa Hernando Rojas	-Departamento Técnico
BANCO GANADERO	-Jorge Tobar José Luis Torres	-Subgerencia de Fomento y Desarrollo.
FEDERACAFE	-Francisco Gaitán Carlos A. Valderrama Jaime Vélez Alvaro Rodríguez Germán Ramírez	
INAGRARIO	-Jaime Trujillo -N. Galofre	-Gerencia General
CAR	-Delfín Acosta Gerardo Guerrero	-Oficinas Planeamiento y Renaturales

En cuanto a las restantes instituciones que conformaban la lista original, se consideró sobre la marcha que varias de ellas no correspondían con los objetivos de la encuesta, en base a las actividades que adelantan dentro de la programación del desarrollo en el sector agropecuario.

E. Resultados

El análisis de los rubros de la encuesta, determinó los siguientes aspectos sobresalientes:

1. Objetivos del Organismo

a. La encuesta determinó que todas las entidades en una u otra forma tienen responsabilidades para la identificación, preparación y evaluación de proyectos agrícolas, en sus correspondientes áreas de actividad. A título informativo se citan las funciones de los principales organismos que adelantan acciones de preinversión. (Ver cuadro No.1)

b. La participación de los Organismos en el Plan Nacional de Desarrollo no aparece muy clara, debido aparentemente a la forma tradicional en que desarrollan sus actividades. Los planes y programas se estructuran casi siempre orientados a solucionar situaciones de emergencia. Los organismos del Subsistema de Preinversión encuentran dificultades para implementar el Plan de Desarrollo, debido a la falta de objetivos operativos y a la urgencia de atender necesidades sentidas.

c. Los mecanismos internos de coordinación se caracterizan por la existencia de grupos de trabajo permanentes en su mayoría (50 por ciento aproximadamente) las restantes presentan el sistema de consultas técnicas y ocasionales orientados a sustentar algunos de los estudios que preparan las unidades de programación.

El establecimiento de mecanismos internos adicionales se manifestaron en forma dividida dentro de los organismos encuestados.

Cuadro . No. 1

Funciones básicas de algunos organismos del sector

Institución	Clase o Tipo	Norma de Creación	Funciones
INCORA	Público Descentralizado	Ley No. 135/61	Redistribución de la tierra. Mejoramiento nivel de vida del campesino. Aumento de la producción y la productividad.

Institución	Clase o Tipo	Norma de Creación	Funciones
Departamento Nacional de Planeación	Público Descentralizado		Planificación Política de Desarrollo. Asesoría al gobierno Central en su Programación y Control.
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA	Público descentralizado	Decreto 1562/62 Reestructurado Décs.3116/63 y 2420/68.	Promoción, coordinación y realización de la investigación. Enseñanza y Extensión Agropecuaria. Transferencia de Tecnologías.
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero	Economía Mixta	Ley No. 57/31.	Fomento de la Agricultura, Ganadería, Industria y Minería a través del crédito y la Asistencia Técnica.
OPSA-Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario.		Decreto 2420 de 1968.	Planificar el sector agropecuario en coordinación con los organismos adscritos al Ministerio de Agricultura.

El 50 por ciento propone el reforzamiento de los existentes, la creación de Comités Asesores y otros, y los restantes, consideran apropiadas los existentes.

Los mecanismos externos de coordinación se realizan principalmente a través de las Juntas Directivas donde participan los gerentes de los distintos organismos. Además por medio de las acciones que desarrollan OPSA y el Departamento Nacional de Planeación. A nivel técnico se encuentran mecanismos adicionales que aunque no están institucionalizados, permiten la coordinación con alguna secuencia a través de grupos de trabajo interinstitucionales.

En relación con la necesidad de establecer mecanismos adicionales de coordinación externa, tres manifestaron no necesario el establecimiento de otros similares. Los restantes son conscientes en que deben mejorarse los actuales, especialmente la coordinación entre las distintas Oficinas de Planeación con OPSA y el Departamento Nacional de Planeación.

Las funciones de preinversión de los organismos se presentan en forma esquemática con las cinco principales instituciones que desempeñan funciones de preinversión.

Cuadro No. 2

Acciones de preinversión de algunos organismos

Funciones de Preinversión	Organismos				
	ICA	OPSA	INCORA	D.N.P.	CAJA AGR.
Identifica-Prioriza y formula Proyectos	1 - 3 2	- 2 5	1 - 2 3	- 2 -	1 - 2 3
Supervisa Form. Proy.	4	-	-	2	4
Elabora Térm. Refer.	-	1	4	5	5
Asigna Fondos para Est.	-	4	5	3	-
Participa en grupos de trabajo interinstitucionales	5	3	6	4	6

Nota: 1-2-3 : califican la prioridad de cada rubro de preinversión.

De acuerdo a los objetivos y funciones asignados por la Ley a cada organismo, la naturaleza de los proyectos que formula se destaca como sigue:

Desarrollo Agropecuario :	FEDERACAFE - COFIAGRO - DNP. INCORA - OPSA - CAJA AGRARIA
Desarrollo Rural Integrado:	ICA - DNP - CECORA
Crédito y Asociación Cooperativa:	CECORA
Colonización, Riego y Drenaje:	INCORA
Comercialización de productos agropecuarios:	IDEMA
Infraestructura Física:	INAGRARIO - EMCOPER
Recursos Naturales Renovables :	INDERENA
Agroindustria:	COFIAGRO -CECORA

Desarrollo Ganadero: BANCO GANADERO

De acuerdo a la naturaleza de los proyectos que formulan los diferentes organismos, el tipo de beneficiarios quedó manifestado por la encuesta en la siguiente forma:

Atiende a pequeños productores específicamente : CECORA

Atiende a medianos : INDERENA - CAJA AGRARIA - INCORA

El conjunto de grandes, medianos y pequeños lo atienden las restantes instituiones en magnitudes variables según sus objetivos.

Las políticas de identificación y priorización de proyectos por parte de los organismos encuestados, puso de presente que:

El 50 por ciento actúa por necesidades sentidas (emergencias) : INAGRARIO - ICA - IDEMA - CECORA - OPSA - CAJA AGRARIA.

El resto actúa conjuntamente por necesidades deducidas de investigaciones y parcialmente por los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo : COFIAGRO - BANCO GANADERO - FEDERACAFE - INCORA - INDERENA - DNP - EMCOPER.

La metodología para identificar y priorizar proyectos se presenta en forma muy variable de acuerdo a los objetivos de cada institución, así:

ICA - CAJA AGRARIA EMCOPER - FEDERACAFE	:	Tienen por norma efectuar investigaciones previas para fijar un diagnóstico y tomar acciones prioritarias.
INDERENA - OPSA	:	No disponen de ninguna metodología
IDEMA e INAGRARIO	:	No disponen de ninguna metodología
DNP y COFIAGRO	:	Se basan en las políticas y planes del gobierno.
CECORA	:	Se orienta por el mejoramiento cooperativo.
INCORA	:	Sigue políticas y objetivos de la institución.
BANCO GANADERO	:	Se apoya en las políticas de la Ley 5a.

Las formas de identificación y elaboración de proyectos de inversión, la presentan las instituciones en la siguiente forma:

ICA - INDERENA - OPSA : FEDERACAFE - CAJA AGRARIA EMCOPER — Identifican los proyectos en forma directa, pero los elabora en forma coordinada con otros organismos.

COFIAGRO - BANCO GANADERO - DNP e INCORA — Realizan la identificación en forma indirecta o a través de sus asociados, con elaboración conjunta o aislada en ocasiones. Los restantes no disponen de formas precisas de identificación y elaboración.

Las principales limitaciones que presentan los organismos del sector para la formulación de proyectos de inversión, se refieren a:

Falta de recursos financieros, personal suficiente y capacitado, además de falta de información básica, sistematización de la misma y coordinación interinstitucional. Se destacan en este aspecto: IDEMA - COFIAGRO - EMCOPER - CECORA - Banco Ganadero y Caja Agraria.

La calificación de los componentes más débiles para la formulación de proyectos se destaca como sigue:

Cuadro No. 3

Calidad de los Componentes en Formulación de Proyectos Agrícolas

Componentes básicos en Formulación Proyectos	Organismos				
	ICA	OPSA	INCORA	DNP	CAJAGRARIA
Información básica	R	R	R	R	M
Capacidad de ejecución	R	R	B	-	R
Metodología	R	B	B	B	B
Factibilidad Técnica	B	B	B	B	B
Factibilidad Financiera	M	R	B	B	B
Evaluación	R	B	B	B	R

B = buena R = regular M = mala : Calificación de los componentes.

La incorporación del análisis social y económico en la formulación de proyectos,

tuvo reacción positiva en todos los organismos principalmente orientados al tipo de beneficiarios, en base a los objetivos de la institución y a las políticas del Plan Nacional de Desarrollo.

La elaboración de términos de referencia y la metodología utilizada es negativa en el IDEMA, INDERENA, CECORA, CAJA AGRARIA, BANCO GANADERO, ICA e INAGRARIO. Las restantes cumplen esta función ajustándolas a las necesidades del país y proyecto y siguiendo las normas de los organismos internacionales y políticos del Plan Nacional de Desarrollo.

La supervisión de otros organismos que formulan proyectos agrícolas es muy limitada, el ICA, INDERENA, INAGRARIO, CAJA AGRARIA, EMCOPER, CECORA e IDEMA no realizan esta acción. OPSA, DNP, BANCO GANADERO, COFIAGRO, FEDERACAFE la efectúan orientada principalmente a comprobar su contenido para relacionarlos con otros proyectos similares a fin de cumplementar otros programas del Plan Nacional de Desarrollo.

La búsqueda de fuentes de financiamiento la realizan en diferente magnitud todos los organismos mediante una exploración de posibilidades de inversión de fuentes nacionales e internacionales.

La acción la desarrollan en forma directa y/o a través de sus organismos adscritos y dependientes hacia los bancos y corporaciones financieras nacionales y hacia el BIRF-BID, AID, etc.

F. Recursos Humanos

1. Personal capacitado: De los organismos investigados, a excepción del DNP, COFIAGRO, OPSA e INCORA, los restantes no disponen de unidades específicas de Programación a nivel de Oficinas de Planeación, para la identificación, preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Los técnicos a diferentes niveles que conforman las dependencias de los organismos encuestados poseen una formación académica ajustada a las necesidades normales de la institución (crédito agrícola, organización de cultivos y ganadería, etc.) pero dentro de límites tradicionales del desarrollo de cada actividad y, por tanto, no poseen una visión de conjunto sobre los elementos de proyectos. Su experiencia, en consecuencia, se considera limitada para la elaboración de proyectos de inversión.

El adiestramiento especializado es notoriamente limitado sobre los rubros fundamentales de la actividad investigada. En los casos en que se manifiesta dicho proceso él mismo va orientado permanentemente hacia materias técnicas, de las responsabilidades del profesional, y sólo colateralmente hacia temas de programación (Ver cuadro No. 4).

Cuadro No. 4

Capacitación a Nivel Institucional

Instituciones Favorecidas	Organismos que facilitan Adiestramiento en Proyectos							
	BID	BIRF	IICA	BID	PNCA	U.NAL.	ILPES	OTROS
ICA	-	-	1	1971	1-1975	2-1970		
INDERENA	-	-	-	-	3-1973-74	-		
INAGRARIO	-	-	-	-	-	-		
CAJA AGRARIA	2-1975	1-1972	34*	1969 a 1975				
OPSA	-	1-1965	-	-	2-1972	1-1971	1-1966	
EMCOPER	-	-	-	-		Andes 1/73		
CECORA			3	1971		1-1964		2-74/75
DNP	-	-	5	1967/69	25-1970			1-1972
INCORA	-	-	-	-		-		1-1971/72
BANGANADERO	1-1973	-	-	-		-		OEA-2-1968
COFIAGRO	2-1975		-		3-1972/75	2-1966/71	Arg.1/62	Brasil 1-1979
IDEMA	-	-	-	-	-	-	-	-
FEDERACAFE**	-	-	-	-	-	-	-	-

* Sólo 7 prevalecen en el área de proyectos.

** Sus funcionarios han participado en mayor o menor grado en cursos de todos los organismos especializados.

En tales condiciones se destaca la necesidad total a nivel de institución, de capacitar personal profesional en todas las fases de la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión. Para ello manifiestan indispensable utilizar todos los medios de capacitación disponibles (cursos, seminarios, adiestramiento en servicio, asesorías), los que consideran apropiados para la preparación de profesionales en este campo.

2. Grupos Institucionales: Se logró determinar que a pesar de existir el sistema de grupos de trabajo permanentes y ocasionales dedicados al estudio de distintos rubros de desarrollo del sector a nivel de dos o más instituciones, no siempre se logran resultados apropiados para la preparación de proyectos, debido a una limitada coordinación de tales grupos con los organismos fijadores de las políticas del sector, por parte del Gobierno.

Esa situación se manifiesta en algunos casos como una pérdida de esfuerzos y eventuales duplicidades en estudios e investigaciones.

3. Economías Externas: Las actividades orientadas a la elaboración de proyectos requieren una serie de elementos de apoyo logístico a nivel de cada institución para la recopilación y sistematización de información básica, para lo cual sería deseable contar con economías de apoyo, tales como bancos de datos y bibliotecas especializadas. Sin embargo, se destacó de la investigación realizada, que tal situación no es la tradicional (con contadas excepciones), ya que las instituciones se limitan a utilizar mayormente los datos e informaciones de su propia cosecha, con base a informes regulares sobre actividades normales del organismo. Esporádicamente requieren ayuda de otras fuentes, más con fines comparativos que de complementación.

Las facilidades de computación son igualmente limitadas a nivel de los organismos del sector; son en su mayoría alquiladas y con un mínimo de utilización orientado especialmente hacia aspectos administrativos de manejo presupuestal.

G. Consideraciones Finales

De acuerdo con los objetivos de la investigación el diligenciamiento de la encuesta destacó lo siguiente:

1. Las Oficinas de Planeación del Sector Agropecuario creadas en su mayoría por los Gerentes o Juntas Directivas de la Entidad, como oficinas asesoras se encargan fundamentalmente de preparar presupuestos y estadísticas para su presentación al Minagricultura, a través de OPSA y al Departamento Nacional de Planeación, solicitudes de asistencia técnica y créditos externos.

2. Existen variaciones marcadas de estas unidades a nivel de las diferentes

entidades, así por ejemplo: la Oficina de Planeación de la Caja Agraria es solo una Unidad de Investigaciones Económicas.

En otras, la función de Planeación se halla dispersa entre las diversas ramas técnicas (ICA), o se le separan funciones específicas como en el INCORA con la oficina encargada de la coordinación de proyectos (Estudios Técnicos).

3. Existe cierto distanciamiento entre las Oficinas de Planeación con el DNP y OPSA, pues sus relaciones son débiles y esporádicas, limitadas de preferencia a los trámites de Presupuesto y asistencia técnica.

4. La coordinación interinstitucional a través de las Oficinas de Planeación, a pesar de convenios y acuerdos existentes es notoriamente pobre, pues los contactos entre sí son muy débiles, por lo cual no se puede considerar que sirvan como mecanismos de coordinación e integración de esfuerzos entre las diversas entidades.

5. Se destaca, igualmente, la limitada acción que desarrollan la mayoría de las Oficinas de Planeación en la identificación y elaboración de proyectos de inversión orientados a conseguir apoyo técnico y financiero de origen local y externo.

6. Prevalece en cambio una actividad de análisis de pequeños proyectos referidos a labores normales de la institución, pero sin mayor profundidad en lo relacionado con tecnología de proyectos a través de grupos interdisciplinarios.

ANEXO

ANALISIS DE LAS UNIDADES ENCARGADAS DE PREPARAR Y EVALUAR PROYECTOS AGRICOLAS
(Diseño de la Investigación

ANALISIS DE LAS UNIDADES ENCARGADAS DE PREPARAR Y EVALUAR PROYECTOS AGRICOLAS

A. Antecedentes

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA, juntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID han venido ejecutando Programas de Adiestramiento en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas para mejorar la capacidad de los países miembros en el área de pre-inversión, buscando en esta forma un fortalecimiento de las instituciones de planificación y/o ejecución de la política agrícola.

A fin de que dichos objetivos se cumplan con mayor intensidad, se hace necesario tener un conocimiento más apropiado de las instituciones y organismos encargados de identificar, promover, elaborar y evaluar proyectos agrícolas.

Es necesario analizar la estructura, funciones, organización y producto institucional de dichos organismos en el contexto del sector público agropecuario, a fin de disponer de un marco más exacto para orientar los programas de capacitación y asesoría en el área de pre-inversión y promover un intercambio de experiencia a nivel de la subregión.

B. Objetivos

Los principales objetivos del estudio son:

1. Identificar las instituciones y organismos que trabajan directamente en actividades de identificación, promoción, preparación y evaluación de proyectos agrícolas en los países de la Zona Andina.

2. Conocer la estructura, funciones, organización y producto institucional de dichos organismos.

3. Adelantar un diagnóstico preliminar en relación a requirimientos de adiestramiento.

4. Conocer en principio la contribución de los programas de adiestramiento en proyectos agrícolas.

5. Obtener información que permita estimular intercambios de experiencias a nivel regional.

C. Universo del Estudio

Para los propósitos del presente trabajo se considera prioritario el fortalecimiento de los organismos de Planificación, en especial del subsistema de pre-inversión que constituye

la base del estudio. Se analizarán los organismos del sector público teniendo como base organizaciones públicas centralizadas y descentralizadas, que cumplan funciones de identificación, preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y presupuesto, en una primera aproximación, el análisis se hará con los principales organismos del sector público y de las oficinas sectoriales de planificación.

D. Identificación y Definición de la Variable Perdiente

(Producto Institucional)

El desarrollo rural depende en buena parte de la capacidad de programar accesorios a través de proyectos, técnicamente elaborados que permitan justificar la asignación de los escasos recursos del sector.

De acuerdo con lo anterior, la variable dependiente será el producto institucional de organismos expresado en términos de proyectos de inversión.

Las dimensiones básicas del producto institucional, en este caso, y en una primera aproximación, son las siguientes:

Dimensiones	Indicadores
Naturaleza	Infraestructura física Desarrollo Rural Integral Comercialización Reforma Agraria
Cantidad	No. y Nivel de Análisis
Otros	Relación con el Plan Sectorial Financiados Ejecutados

E. Identificación y Definición de las Variables Independientes (Insumos)

Las características de los proyectos de inversión están en función de diversos factores o variables entre las que se pueden citar:

Variables	Indicadores
-Personal Capacitado	Formación académica Adiestramiento especializado Experiencia

-Grupos institucionalizados.	Unidades sectoriales Grupos permanentes
-Economías Externas	Banco de Datos Bibliotecas especializadas Facilidades de computación
-Racionalización de Formas de Trabajo	Metodología de trabajo Investigaciones metodológicas
-Otras(Coordinación inter e intrainstitucional)	

F. Formulación de Hipótesis.Relaciones Insumo-Producto

A fín de estudiar y analizar las relaciones e influencias que las variables independientes tienen con respecto al producto institucional, se formulan las siguientes hipótesis:

1. Las variables independientes influyen positivamente en el producto institucional.

2. La existencia de grupos institucionalizados de proyectistas y su experiencia permite obtener mejores proyectos agrícolas.

3. Las economías externas de los grupos institucionalizados de proyectistas influyen en el producto institucional.

G. Metodología de la Investigación.

La investigación tendrá un carácter analítico descriptivo, basado en un análisis insumo/producto. En otras palabras se busca conocer cómo el producto institucional del sistema de pre-inversión, está influenciado por una serie de variables independientes.

Para ésto se cumplirán las siguientes fases:

Fases	Pasos	Técnicas
0. Análisis del sistema de planificación.	Resumen del Plan de Desarrollo/Plan Sectorial.	Análisis Trabajo de Grupos

Fases	Pasos	Técnicas
1. Identificación de las organizaciones relacionadas con el objetivo específico seleccionado.	Contacto con líderes Administración de áreas	Estudio del PAIN Entrevistas
2. Acercamiento a unidades específicas.	Identificación de grupos y contactos con ellos	Observación directa Entrevistas
3. Elaboración de encuestas	Elaboración de Códigos de Investigación	Cuestionario Entrevistas
4. Preparación del cuestionario	Prueba y error	Reuniones, demostraciones
5. Aplicación del cuestionario preliminar	Selección de varios Organismos	Entrevistas Charlas
6. Evaluación del cuestionario.	Selección de items	Tabulación, análisis
7. Aplicación de la encuesta	De acuerdo a plan	Cuestionario
8. Tabulación, codificación, análisis e interpretación	Registro detallado del material producto	Pruebas estadísticas
9. Redacción técnica	Computación de hipótesis y elaboración del documento de trabajo.	Análisis

a. Instrumento. El instrumento para llevar a cabo la investigación será un cuestionario capaz de medir el producto institucional-variable-dependiente y los insumos variables independientes. Este cuestionario está compuesto en su mayor parte por preguntas de tipo cerrado. El cuestionario permitirá complementar la información secundaria permanente obtenida que permita básicamente un conocimiento del sistema de planificación y del subsistema de preinversión.

Para la construcción del cuestionario se prevén las siguientes etapas:

1) Entrevistas piloto: Comprende una etapa exploratoria de entrevistas semiestructurales con el fín de observar la consistencia interna de posibles items a ser incluídos en el cuestionario.

2) Pretest: En esta etapa se pretende construír un primer cuestionario y aplicarlo (probarlo) en uno o dos organismos. De esta manera será posible

probar el cuestionario, ordenamiento o secuencia de los proyectos, la estructuración de éstos y la receptividad.

3) Análisis de los datos del pretest: Los datos obtenidos se volverán a analizar descartándose aquellos que tengan menos consistencia o que no representan utilidad.

4) Selección final: Después de lo anterior se procede a construír la revisión final del cuestionario.

H. Tratamiento y análisis de la información.

Los datos serán clasificados de acuerdo con las variables básicas.

El análisis consistirá en medir el grado de intensidad de la relación entre la variable dependiente-producto institucional y las independientes-insumos, determinando cómo estas relaciones se comparan a aquellas establecidas con las correspondientes hipótesis.

I. Definiciones Operacionales

1. Proyecto de inversión: Es una forma racional de resolver un problema de producción, comercialización y/o distribución del ingreso o producto agrícola mediante la asignación de recursos, principalmente de capital.

2. Proyectista: Técnico especializado en la identificación, preparación y evaluación de proyectos.

3. Pre-inversión: Conjunto de actividades y análisis previos a la ejecución de un proyecto y se extiende desde la identificación de la idea de inversión hasta el estudio de factibilidad.

4. Grupos institucionalizados: Conjunto de funcionarios del sector público agropecuario especializados en proyectos con funciones permanentes en dicho campo y vinculados a un organismo de planificación.

5. Sistemas: Conjunto de subsistemas, instituciones, organizaciones, principios y normas, enlazados y coordinados entre sí para constituír un todo indivisible a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que pueden tener sus partes componentes. Esas partes actúan con una misma orientación y satisfacen un objetivo común.

6. Subsistema: La agrupación de instituciones y organizaciones, principios y normas que (1) persiguen uno entre los varios objetivos sectoriales; (2) persiguen, a nivel regional nacional, varios objetivos a la vez; (3) persiguen el fomento de un

rubro de producción específico.

7. Organismo u organización: unidad social que posee una estructura de posiciones completamente estratificada y sistemáticamente coordinada. La organización se orienta hacia objetivos y tareas enunciadas en su doctrina. Se caracteriza también por una jerarquía de posiciones y roles cuyos alcances están socialmente regulados de acuerdo con los objetivos y tareas ejecutadas. Alternativamente, y para fines operacionales, una organización puede concebirse como un conjunto de individuos reunidos formalmente para llevar a efecto ciertos fines u objetivos. El servicio de extensión de Venezuela es un ejemplo de organización.

8. Economías externas: Situaciones, disposiciones y facilidades que permitan un mejor producto institucional.

9. Diagnóstico: Estudio de (1) la situación existente (actual) con relación a objetivos pre-establecidos; (2) el problema o sea la diferencia entre la situación existente y el objetivo; (3) los elementos de fracaso a los cuales puede atribuírse la diferencia; (4) los elementos de suceso a los cuales puede atribuírse que la diferencia no sea mayor.

10. Fortalecimiento institucional: asistencia a los organismos, instituciones, subsistemas y al propio sistema institucional para producir mayores y mejores servicios corrientes (ej.: campesinos asentados), influencia (ej.: aceptación del organismo en el medio en que opere) y reinversiones institucionales (ej.: mejor capacitación del personal; más adecuada estructura interna).

11. Institución: representa la función básica que en cualquier sistema social debe cumplirse para la satisfacción de necesidades específicas del desarrollo. Es por ejemplo, el conjunto de organizaciones de investigación que desempeñan competitiva o complementariamente acciones en esa esfera del desarrollo.

LOS PROYECTOS AGRICOLAS Y SU ADMINISTRACION

Manuel González del Valle

LOS PROYECTOS AGRICOLAS Y SU ADMINISTRACION

INTRODUCCION

Toca ahora conversar sobre la Administración de los Proyectos Agrícolas.

Nos vamos a recorrer los caminos de Taylor y Fayol y dejaremos tranquilo a Schumpeter, ya que estamos todos en el entendido de que, de una manera u otra, con uno u otro grado de profundidad, en el conocimiento de los principios generales que sobre organización y administración, aquéllos dejaron establecidos.

Tratando por tanto de estar acordes con los objetivos del Seminario o taller, adecuaremos la charla a los aspectos puramente prácticos que hacen a la administración de un Proyecto y básicamente de un Préstamo como expresión real y tangible de la realización del Proyecto mismo. Porque en realidad, hablar de proyectos, es hablar de recursos, ya que de las tántas definiciones de proyectos que hemos escuchado, tomamos aquella que lo define como la mejor alternativa de uso y aplicación de recursos para lograr objetivos y cumplir con metas.

Debo aclarar que cuando me refiero a préstamo, no me estoy refiriendo necesariamente a un préstamo internacional ni a un financiamiento externo.

Estoy refiriéndome simplemente a una forma tangible, decía, de realizar un proyecto o ponerlo en vía de realizarse que es precisamente su financiamiento y dejemos claro que los criterios de estructuración de un proyecto, a los fines de búsqueda de inanciamiento, son semejantes, independientemente del origen de la fuente de financiamiento.

Este criterio por cierto deja a salvo las características propias precisamente de esas fuentes de financiamiento, que en cierta medida, dan contorno y forma a un proyecto.

Justamente esas características de las fuentes de financiamiento, para el caso presente una de ellas, el BID, su conocimiento como elemento de trabajo tanto para la elaboración de proyectos como para la administración de los mismos, es el motivo central de esta conversación.

Para ello, para esta exposición, seguiremos a un préstamo como un proceso representado en un diagrama lineal integrado por fases que para el caso presente comienza con la solicitud y termina con el plazo final de desembolsos.

A. Actividad del BID en el Campo Agrario

Antes de entrar en materia, conviene, con el propósito de ubicar al Banco Interamericano de Desarrollo frente a la problemática agraria Latinoamericana, conviene repito, hablar algo del Banco no en cuanto a sus orígenes y demás, sino precisar cómo se ha desarrollado el volumen de sus colocaciones en el sector.

Así:

1. En grandes números:

Desde el inicio de sus operaciones en 1961 a 1974	US$ 7.416.200.000.oo
En el mismo período, Agricultura	US$ 1.672.000.000.oo
	% 22.6

2. Por Sectores :

	1961 - 1974	%
Directamente productivo :		
Agricultura	1.672	23
Industria y Minería	1.080	15
Infraestructura Económica :		
Energía Eléctrica	1.570	21
Transporte y Comunicaciones	1.311	17
Infraestructura Social :		
Saneamiento	752	10
Desarrollo Urbano	415	6
Otros :		
Preinversión	133	2
Financiamiento de Exportaciones	108	1
Turismo	69	1
	7.416	100

3. Esfuerzo interno:

Pero tanto o más importante que los préstamos del BID es el esfuerzo interno de los países generados por esos mismos préstamos.

De este modo, es dable observar que en el Sector Agrícola a los 1.672 millones de dólares en préstamo corresponde un costo total de los proyectos de 4.333 millones de dólares, vale decir una proporción de casi 3 a 1.

Detengámonos brevemente en este punto para destacar algo que hace a las características de un Proyecto.

Observemos que hemos dicho costo total del Proyecto y Préstamo del BID y al decir ésto ya estamos indicando que, en lo que respecta a los Proyectos financiados por el BID, éstos tienen una composición financiera básica proveniente de dos fuentes: recursos locales y recursos BID.

Más adelante trataremos de estos mismos puntos con más detalle.

4. En Colombia:

Hasta aquí vimos financiamiento y proyectos a nivel de América. Veamos qué pasa en Colombia hasta 1974.

De los 1.672 millones de dólares que vimos como gran total, correspondió a Colombia 89 millones en préstamos para un costo total de Proyectos de 272.300.000.oo.

Hagan ustedes sus cálculos, saquen ustedes sus proporciones y porcentajes y podrán de ese modo ubicar a Colombia en un orden de magnitudes en el cómputo de América Latina.

A mi juicio personal y teniendo en consideración la calidad de la agricultura colombiana y de las Instituciones que la manejan, el porcentaje de participación es muy bajo. Aunque podríamos decir con más precisión, era muy bajo por cuanto nuevas estrategias de inversión en el sector podrían hacer variar sustancialmente esos porcentajes. Nadie ignora que en este preciso momento el BID está estudiando una solicitud de préstamo para una eventual operación de aproximadamente 87 millones de dólares para un costo total de Proyecto de aproximadamente 160 millones de dólares.

A los efectos que veremos posteriormente, conviene en este punto que digamos algo referente a otros determinantes de las características de los préstamos y que son las fuentes de los recursos del Banco para efectuar el financiamiento que hemos indicado.

Ellas son:

OC: Recursos Ordinarios
SF : Fondos para Operaciones Especiales
TF : Fondo Fiduciario de Progreso Social
PF : Populorum Progressio
VE : Fondos Venezolanos
AR : Fondos Argentinos

Me permito poner las siglas porque ellas forman parte del lenguaje común y corriente en el que evidentemente ustedes como proyectistas deben estar familiarizados.

Las cifras son elocuentes y definitorias. El Banco Interamericano de Desarrollo es un Banco del Agro. Su vocación está muy presente en sus cifras.

Y esto no es algo que aparece por generación espontánea. Es simplemente el reflejo real de lo que son nuestros propios países. Por algo el Banco Interamericano de Desarrollo es el Banco de los países latinoamericanos.

Pero este hecho de estar en la problemática agraria de latinoamérica, obliga a su vez a un movimiento constante de investigación en la búsqueda permanente de soluciones.

Hoy por hoy, tenemos dos ejemplos claros, por no citar otros, de esta dinámica a que aludo: Uno estaría dado por los Proyectos de Desarrollo Rural Integrado cuyo liderazgo de financiamiento lo tiene sin duda alguna el Banco; otro por este Seminario para no ir más lejos. Este es un campo infinito de investigación con fines de realización.

Es de todas estas fuentes que el Banco, muy joven aún, va tomando su experiencia, pues quiere cada vez ser mejor para poder servir mejor. Es su vocación.

B. Tipos de Proyectos que Financia el Banco en el Sector Agropecuario

El Banco Interamericano de Desarrollo financia dentro de su política de operaciones, los siguientes Proyectos: Conste que el orden en que los coloco no significa orden alguno de prelación, ya que para el Banco todos los Proyectos son importantes en la medida que para un país lo sea y así lo determina éste mediante la prioridad que le sea otorgada por su organismo de planeación nacional:

Crédito Agropecuario
Agrícolas Integrados
Control de Fiebre Aftosa
Colonización
Reforma Agraria
Desarrollo de Comunidades
Investigación y Extensión Agropecuarias
Desarrollo Forestal
Comercialización Agrícola
Riego
Cooperativas Agrícolas
Pesqueros

Aunque ya sus propias denominaciones nos están indicando las características esenciales de cada uno de ellos, veamos sin embargo, muy someramente, los criterios de base de cada uno de ellos a manera de ir delineando las características de cada uno y la proyección de las mismas, hacia el sistema administrativo que deberá crearse para manejarlos.

Así:

Crédito Agropecuario

En este tipo de proyectos el préstamo del Banco se denomina global y se otorga a los organismos nacionales quienes a su vez subprestarán a los beneficiarios.

En estos proyectos el crédito puede considerarse como un instrumento financiero destinado a ayudar a obtener las finalidades de la política agrícola que evidentemente es armónica y compatible con los planes de desarrollo del país respectivo. Consecuentemente, al considerar el crédito agropecuario, no debe juzgársele como un ente aislado, sino como un mecanismo íntimamente relacionado con los demás aspectos del desarrollo económico.

Agrícolas Integrados

El concepto de estos proyectos en un país o región incluye comúnmente la acción simultánea y coordinada de diferentes tipos de proyectos, caminos, obras de infraestructura, crédito agrícola, extensión, comercialización, capacitación, etc., cada una de estas actividades o acciones se llamarán "Subproyectos". En la presentación de un proyecto de este tipo, cada "Subproyecto" se integrará en el mismo como si se tratase de proyectos aislados.

La diversidad de acciones que forman parte de un proyecto agrícola integrado obliga a la participación de varias instituciones para la ejecución de actividades específicas. Esta pluralidad impone, lógicamente, la necesidad de una eficaz estructura administrativa y técnica para llevar a cabo el proyecto en forma coordinada, con indicación precisa de las líneas de autoridad y relación entre los distintos subproyectos.

Control de Fiebre Aftosa

En estos proyectos, siendo el objetivo fundamental el control de la enfermedad en un período de 5 años en el área donde es enzoótica, deberá organizarse una campaña contra la fiebre aftosa que considerará los siguientes puntos básicos:

-Vacunación obligatoria, sistemática, repetida y controlada;
-Control de la vacuna;
-Recolección de muestras de campo y tipificación;
-Aplicación de medidas sanitarias, control, trámite, etc.;
-Evaluación de la campaña;
-Asistencia Técnica de todo tipo.

Colonización:

Se entienden por Proyectos de Colonización aquellos que consideren el proceso de asentamiento de familias en zonas inhabitadas o subhabitadas con el objeto de producir en ellas desarrollos de tipo agrícola o ganadero.

Cuatro serían los puntos claves de información que deben contener estos proyectos:

-Estado de desarrollo del área donde se ejecutará el proyecto.
-Requerimiento de un ingreso neto suficiente para subvenir las obligaciones económicas y financieras de los beneficiarios y la acumulación de un margen de ahorro que asegure un sostenido aumento de su nivel de vida.
-Ritmo de asentamientos y/o reasentamientos.
-Descripción de los procedimientos legales de afectación y adjudicación de tierras.

Reforma Agraria

Se consideran proyectos de reforma agraria a los que conduzcan a cambios en el régimen de tenencia y a la distribución o redistribución de la propiedad privada de la tierra, a escala nacional, regional o local. Dichos proyectos deben considerar esencialmente la programación de la afectación y adjudicación de las tierras juntamente con todas aquellas acciones -de los sectores público y privado- que aseguren la consolidación de la nueva estructura de propiedad de la tierra. Esta estructura deberá reflejar la redistribución de los derechos sobre las tierras y el acceso a la oportunidad de gestión empresarial de los beneficiarios.

Los proyectos de reforma agraria deberán estar orientados a asegurar entre otros:

-Una estructura institucional coordinada y en lo posible unificada necesaria a la consecución de los objetivos.
-Sistemas de tenencia claramente definidos, cualquiera que ellos sean.
-Tamaños económicos de explotación.
-Asistencia Técnica y capacitación campesina.
-Servicios de Crédito Agrícola, comercialización, organización, promoción campesina, etc.

Desarrollo de Comunidades

Se denominan "Proyectos de Desarrollo de Comunidades" a aquellos orientados hacia un objetivo común de transformaciones sociales, culturales y económicas y que incluyen la ejecución coordinada de actividades y obras de diferentes tipos de proyectos: Investigación, Programación y Evaluación; Motivación, Capacitación y Organización de la participación, Obras de Infraestructura, etc.

Aparte de la multiplicidad de actividades y organismos participantes, dos serían las características básicas de estos proyectos:

-Participación activa y consciente de sus beneficiarios desde la identificación de los problemas más importantes que limitan su desarrollo hasta la ejecución de actividades y obras.

-El señalamiento de los interdependencias y prioridades entre las actividades y obras a ejecutarse.

Investigación y Extensión Agrícolas

Son aquellos proyectos tendientes a lograr la tecnificación agropecuaria mediante la ejecución coordinada o integrada de actividades de investigación aplicada y de extensión agrícola.

De este modo, la característica esencial de estos proyectos es la programación y promoción conjunta de ambas actividades por tanto en su presentación deberán precisarse los procedimientos, mediante los cuales los programas de investigación y extensión se complementarán satisfactoriamente en sus objetivos, metas y en su proceso de ejecución.

Estos proyectos presentan dos variantes a considerar: Una, cuando se ligan a la enseñanza agrícola y otra, cuando se complementan en la producción y distribución de semillas mejoradas.

En ambos casos habrá que suministrar información referente a los mecanismos que conjugan a estas actividades con el proyecto de investigación y extensión.

Desarrollo Forestal

Su nombre nos está indicando ya el tipo de actividad a desarrollar.

La utilización de los bosques existentes y el establecimiento de plantaciones forestales o una combinación de ambos, son enfoques alternativos que el Banco podrá tener en cuenta al evaluar los posibles proyectos en la esfera de la silvicultura.

Sin embargo, el Banco no está exclusivamente interesado en la reforestación o forestación con fines industriales; los bosques son esenciales en muchos aspectos, entre otras cosas para proteger las cuencas colectoras, controlar la erosión, e impedir la sedimentación de los embalses, proveer el habitat para la vida silvestre y además para áreas de recreo y esparcimiento.

Es evidente pues, que el desarrollo de la silvicultura debe ser analizado en un contexto amplio.

Las decisiones determinantes del uso de las tierras forestales no pueden ser adoptadas tan sólo en términos de las necesaidades de los sectores agrícola e industrial. El desarrollo de la silvicultura debe tener presentes otros sectores, así como también los intereses públicos y privados.

Al promover el desarrollo de los recursos silvícolas, el Banco tiene en cuenta la existencia de demandas alternativas para la utilización de la tierra, los fondos de inversión y el uso de personal capacitado. Por esta razón los proyectos forestales debían ser analizados en el marco de la utilización general de la tierra y la planificación de los recursos y deberán ajustarse a uno o más de los siguientes objetivos:

-Mantener o ampliar el rendimiento de los bosques existentes para suministrar materias primas con destino a una industria en marcha o proyectada o para la exportación de troncos.

-Establecer nuevas plantaciones.

-La forestación relacionada con proyectos de habilitación de tierras, conservación de suelos y protección de cuencas colectoras.

-Conservar los bosques existentes con el carácter de parques nacionales para promover el turismo o utilizarlos a los fines de esparcimientos.

Comercialización Agrícola

Son aquellos destinados a mejorar la eficiencia del flujo de bienes y servicios del productor al consumidor mediante el financiamiento de las instalaciones físicas necesarias y el fortalecimiento o creación de los mecanismos institucionales indispensables a tal fin.

En este sentido, prácticamente todo lo que hace al mercadeo es financiable. Vale decir desde la infraestructura física, equipos y maquinaria, hasta los servicios de comercialización agrícola como por ejemplo clasificación y tipificación de productos; información de mercado, entrenamiento de personal, etc. etc.

Riego

Como su nombre lo indica, son los que se refieren al desarrollo agrícola con riego.

Una primera división conceptual de ellos nos indica dos tipos de proyectos de riego:

-Unos, que se estructuran para desarrollo con riego, extensiones de grandes proporciones;

-Otros, que aún cuando pudieran cubrir un área de igual magnitud, están integrados por varios pequeños o medianos subproyectos, en cuyo caso, a su conjunto se le denominará "Proyecto Múltiple".

En este último caso, cabe destacar a los efectos de esta charla y no habrá escapado a vuestro criterio aspectos similares en los Subproyectos anteriormente tratados, que el funcionamiento y manejo repito de estos "Proyectos Múltiples" de riego estarán afectados por una serie de circunstancias sociales y organizativas que hacen necesario el estudio más a fondo de todo lo relacionado con su administración.

Una segunda división que podríamos considerar en estos proyectos sería:

-Riego para zonas nuevas
-Riego para zonas donde ya existan explotaciones pero que requieren ser rehabilitadas

Este caso segundo tiene dos implicaciones condicionantes del mismo. Por un lado el grado de deterioro del área por regar y en segundo lugar las modificaciones en el sistema de tenencia y uso de la tierra emergentes de las obras de riego.

Cooperativas Agrícolas

Son aquellas que permiten hacer llegar de la manera más efectiva y de más bajo costo, la ayuda técnica y financiera a la gran masa de pequeños y medianos productores agropecuarios, mediante la creación, estímulos o fortalecimiento de las actividades cooperativas orientadas a elevar los niveles de ingreso y de vida de los asociados a estas cooperativas.

Proyectos Pesqueros

La actividad pesquera comprende las operaciones de captura o extracción y las de conservación, transformación y comercialización de seres animales o vegetales que tienen en el agua su medio normal o más frecuente de vida.

Las características peculiares del elemento natural básico da origen a particularidades propias de la pesquería que es importante tener en cuenta en la preparación de proyectos de esta índole:

-Dependencia de un factor natural integrado por seres vivos que habitan un medio incompatible con la vida humana y cuya identificación y cuantificación da origen a sistemas científicos y tecnológicos en constante proceso de renovación;

-Carácter altamente perecible del factor natural fuera de su medio, lo cual obliga a estrategias de programación y operación esencialmente dinámicas y sensibles.

Estas características inciden directamente en los siguientes aspectos de cualquier proyecto pesquero:

-En la localización de bases para flota y plantas terrestres;

-En el dimensionamiento de la capacidad productiva tanto en lo referente a flota como a procesamiento;

-En la diversificación de los bienes de capital tanto en el aspecto captura como en el de elaboración para aprovechar de manera óptima los diferentes tipos de materia prima en las cantidades variables que suelen presentarse, etc. etc.

La pesca reviste una característica doble y mixta de: (1) Actividad extractiva de recursos naturales; y (2) de Industrias fabriles.

Consecuentemente los aspectos vinculados al desarrollo pesquero pueden dar origen a diversos tipos de proyectos de inversión, así:

-Fomento de la producción que incluye: Infraestructura portuaria, flotas de pesca, plantas industriales, cooperativas de pescadores artesanos, etc.

-Racionalización de la comercialización que engloba: Terminales pesqueros, frigoríficos reguladores, unidades de transporte y distribución; organización de cooperativas de segundo grado, etc.;

-Capacitación de personal que comprende la formación de personal de mar (patrones de pesca, motoristas, etc.), técnicos en elaboración y personal científico;

-Investigación que se refiere a aspectos biológicos, pesca exploratoria, tecnológicos o socio-económicos.

-Asistencia Técnica ya sea en la etapa de preparación o ejecución de proyectos como para efectuar estudios de preinversión.

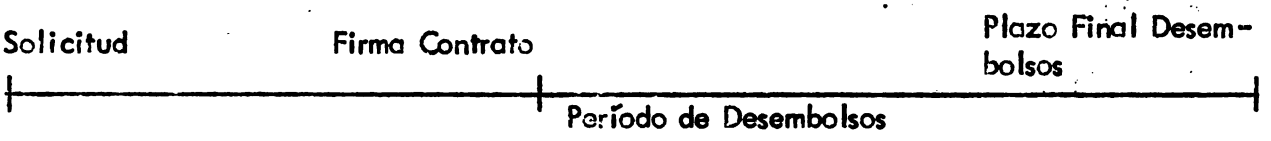
Los proyectos pesqueros específicos pueden considerar uno, algunos o todos los aspectos indicados anteriormente.

C. Génesis de un Préstamo

Hasta aquí hemos visto, recursos, montos otorgados en préstamos con cargo a esos recursos y tipos de proyectos financiables por el Banco Interamericano de Desarrollo en el Sector Agropecuario.

Veamos pues ahora, cómo se genera un préstamo, cuál es la génesis del mismo digamos mejor.

En la parte introductoria de la charla, nos habíamos referido al préstamo como un proceso y asumiéndolo, en un diagrama lineal decíamos que este proceso comenzaba con la presentación de la solicitud y terminaba, en una primera parte, con el plazo final para desembolsos, dándosele esta denominación al período que va desde la suscripción del contrato hasta la entrega total de los recursos del préstamo.



Es de este modo la solicitud de préstamo el documento que inicia el procedimiento para la contratación de préstamo.

Para el caso de Colombia, bueno es recordar en este momento que el procedimiento para la contratación de crédito interno y externo por la Nación y demás Entidades de Derecho Público, están sujetos a disposiciones muy claras y precisas que se indican en un Manual Ad-Hoc.

Destaco ésto por cuanto este es un requisito que hay que cumplir en la presentación de toda solicitud además otros dos, independientemente por cierto del grado de desarrollo o profundidad del Proyecto a financiar, otras dos características que son:

1. Que la autoridad competente le haya otorgado al Proyecto, cuyo financiamiento se solicita, la más alta prioridad; y

2. Que el Proyecto siendo público o privado, sea técnica y financieramente viable y posea además, una relación directa con el desarrollo económico y social del país.

Para esta calificación que podríamos llamarla preliminar, el Banco considera el efecto multiplicador de los proyectos sobre la actividad económica general del país, la medida en que contribuyen a superar los obstáculos que han retardado su desarrollo, la situación de su balanza de pagos, incluyendo la conveniencia de fomentar exportaciones o sustituír importaciones, la introducción de nuevas técnicas destinadas a elevar la productividad, el aumento de oportunidades de empleo y su contribución al proceso de integración económica de la región.

Y ya que estamos en la solicitud y lo que se pueda financiar, veamos precisamente para que no vayan a ser incluídas en algún proyecto para su financiamiento, aquellas restricciones que el BID tiene, para financiar determinados rubros por prohibición expresa de su Convenio Constitutivo:

a. Disponibilidad de capital privado;

b. Acciones de empresas;

c. Balanza de pagos;

d. Déficit presupuestarios;

e. Capital de Trabajo;

f. Refinanciamiento;

g. Bienes excedentes en el mercado mundial;

h. Gastos Generales y de Administración;

i. Edificios Comerciales;

j. Terrenos.

Al hablar de la solicitud, independientemente del grado de profundidad del Proyecto, estamos expresando que la solicitud de préstamo debe estar premunida de algún documento que permita detectar el grado de avance del proyecto.

Esto es importante porque, de esa primera exploración que del mismo se efectúe, se derivarán una serie de acciones operativas.

Así, dos podrían ser los estados de preparación de un proyecto, dejando a salvo por ciento que, dentro de los no terminados, hay niveles diversos. Pero en todo caso serían:

No Terminados	Terminados
-Misión de Orientación	
-Cooperación Técnica	
Reembolsable	
No Reembolsable	
Contingente	
-Estudio y Financiamiento de Preinversión	
-El Proyecto	El Proyecto
Misión de Análisis	
Misión de Negociación	
El Préstamo	

Conviene en este punto decir algo muy breve sobre el contenido de los proyectos, con el propósito de visualizar la actividad de una Misión de Análisis.

Como puntos más destacados que se consideran en el análisis de solicitudes de préstamo para el financiamiento de proyectos agrícolas, pueden señalarse en general los siguientes:

1. Relación del Proyecto con los planes nacionales de desarrollo;

2. Organización administrativa y técnica del organismo ejecutor del Proyecto. Anterior y para la ejecución propiamente dicha;

3. Factibilidad técnica del Proyecto;

4. Justificación económica y social del Proyecto;

5. Cooperación Técnica que pudiera requerir el organismo ejecutor del Proyecto y/o los beneficiarios.

Esta, que puede ser dirigida a complementar, suplementar o ampliar el Proyecto en el futuro, se derivará de aquélla que vimos como contingente de ser del caso.

6. Plan financiero (costo total del Proyecto, fuentes de financiamiento, plan de amortización, etc).

7. Relación beneficio-costo del Proyecto.

Hasta aquí tenemos el Proyecto analizada, negociado el Préstamo para financiarlo y por último aprobado el Préstamo.

Toca por tanto ver ahora cuál es el mecanismo que permite poner en marcha un Proyecto y su correspondiente Préstamo y operarlo en todos sus detalles.

Ese mecanismo es el contrato de Préstamo.

Veámoslo pues y analicémoslo como:

D. El Contrato de Préstamo: Base de un Sistema Administrativo

El contrato viene a ser el documento que culmina la génesis de un préstamo.

Al concretar las opiniones de parte en las negociaciones dentro de los lineamientos de política establecida para cada tipo de recurso en cuanto a su origen, establece las bases operativas o de ejecuión del préstamo dentro de su período de desembolso y de su vigencia total.

-Es por tanto desde este punto de vista que en esta conversación vamos a estudiar el contrato de préstamo, desde el punto de vista que lo ubica como elemento determinante del conjunto de acciones administrativas que constituyen el sistema de manejo del proyecto en su conjunto.

-No es por tanto un análisis jurídico. Es sólo un estudio administrativo, gerencial.

Esquemáticamente y en forma sólo convencional a los efectos de la presente exposición, un contrato de préstamo consta de tres partes:

1. Cuerpo principal que consta de cláusulas que: Definen el préstamo y determinan sus características (deudor, Montos, plazos de amortización, intereses y comisiones etc.); determinan las normas de desembolsos; fijan las pautas de ejecución del Proyecto, regulan el trámite documentario, fijan el incumplimiento de las obligaciones del deudor, conforman las disposiciones varias.

2. Anexos que son: Anexo A, Anexo B, Anexo C. El anexo B considera la descripción del Proyecto y el costo total del mismo.

3. Contrato de Garantía.

Condiciones Previas al Primer Desembolso:

Viene a ser la cláusula de alivio en el tiempo para cubrir aquellas exigencias del Proyecto que no pudieron formar parte de la presentación del mismo, vale decir que no pudieron presentarse a tiempo.

De otro lado, esta cláusula permite la confirmación de las categorías jurídicas que permitieron la estructuración y firma del contrato.

Las condiciones previas podemos dividirlas convencionalmente en tres categorías sobre las que el Banco deberá recibir información:

-Jurídicas
-Procedimentales
-Técnicas

Jurídicas:

1. El deudor está legalmente constituído y capacitado para contratar.

2. Deudor y Garante han cumplido todos los requisitos constitucionales.

3. Las obligaciones contraídas por deudor y garante son válidas y exigibles.

4. Las personas que suscribieron el contrato a nombre del Deudor y el Garante han actuado con poder o facultad suficientes.

5. Autoridad competente comunicará vigencia de legislación que permite adquisición en extranjero de bienes para el Proyecto.

Procedimentales :

1. El deudor haya designado uno o más funcionarios para representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución del contrato.

2. El Banco haya recibido seguridades de que el deudor dispondrá oportunamente de los recursos de contrapartida suficientes para financiar su parte en el Proyecto.

3. Presentar al Banco el plan, catálogo o código de cuentas para demostrar las inversiones que se efectúen en el Proyecto con los recursos del Préstamo y otros recursos.

4. Procedimiento que se propone seguir sobre licitaciones públicas acompañado de los textos pertinentes de las disposiciones legales y reglamentaris. Este procedimienta deberá estar dictaminado por autoridad competente en el sentido de que se ajusta a las disposiciones legales vigentes.

5. La Contraloría General de la República habrá convenido realizar la auditoría correspondiente.

6. Constancia de inscripción del Préstamo en Oficinas de Registro de Cambios.

7. Constancia de la designación de un Coordinador General para la ejecución del Proyecto.

8. Plan de incorporación de nuevo personal técnico necesario a la ejecución del Proyecto.

9. Suscripción de los convenios necesarios de cooperación técnica, de asistencia técnica, beneficiarios, etc.

Técnicas :

1. Presentar calendario de inversiones detallado acorde con las Categorías de Inversión y con señalamiento de la fuente de fondos.

2. Presentación de un informe inicial que comprenda:

-Plan de realización del Proyecto
-Planos y especificaciones
-Calendario o Cronograma de Trabajo
-Primer Plan Anual.

3. Reglamento de crédito indicando estudios previos para su otorgamiento y características y condiciones de los créditos a otorgar.

-Plazo del Primer Desembolso:

Destaco este punto porque es la forma mediante la cual el contrato obliga al cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso dentro de un término prudencial que por lo general es de 6 meses.

Su incumplimiento caso de no negociarse una prórroga, podrá originar a que el Banco pueda dar por terminado el Contrato.

-Plazo Final para Desembolsos:

Es también importante destacar este punto por cuanto esta cláusula marca el final del plan de entregas del préstamo, indicando con precisión que: "....el contrato quedará sin efecto en la parte del monto que no hubiere sido desembolsado dentro de dicho plazo".

Variable con objetivos del préstamo, es por lo general de 4 años.

También en función del objeto del préstamo, el período de desembolso tiene una variante que determina un plazo para comprometer los recursos y un plazo para desembolsarlos.

De lo dicho señores, podrán ustedes inferir la importancia que tiene la consideración del plazo de desembolsos para programar el calendario de inversiones, parte del informe inicial a que hicimos referencia en las condiciones previas al primer desembolso.

Es más, no sólo el calendario de inversiones se adecuará al plazo de desembolsos sino que la elaboración de ese calendario dará a su vez origen a la estructura administrativa que permitirá su implementación.

-Reembolso de Gastos anteriores al Contrato:

Esta es una de las Cláusulas jóvenes de los contratos. Fruto de la experiencia, permite cubrir los gastos en que se vaya incurriendo en un proyecto durante su período de negociación. Por lo general el plazo varía de 6 meses a un año anterior a la suscripción del contrato.

El monto es variable pero en todo caso el gasto deberá efectuarse dentro de las normas establecidas para cada caso. De aquí la importancia de conocer, aún antes de la aprobación de un préstamo, las políticas y normas administrativas del Banco.

E. Cláusulas que Fijan las Pautas de Ejecución del Proyecto

Técnicas :

-Normas de Ejecución: Establece tres importantes compromisos:

a. El Deudor se compromete a ejecutar el Proyecto con la debida diligencia de conformidad con eficientes normas financieras de ingeniería y de acuerdo con los planes y calendario de inversiones, presupuestos, planos y especificaciones que se hayan presentado al Banco y éste haya aprobado.

b. El Deudor deberá, durante el período de ejecución del Proyecto, presentar al Banco, con no menos de 45 días de anticipación a la fecha que se adopte como de inicio de ejecución de cada plan anual de trabajo, el texto de éste que contenga una descripción detallada de las metas propuestas, las obras y actividades a ser ejecutadas y su localización.

c. Toda modificación importante en los planes y calendario de inversiones, presupuestos, planos y especificaciones del Proyecto, así como todo cambio sustancial en el contrato o contratos de servicios de ingeniería que se costeen con los recursos destinados al financiamiento del Proyecto o en las categorías de inversiones, requieren autorización escrita al Banco.

-Evaluación del Proyecto: Es también una cláusula de nuevo cuño; pretende que el Prestatario se auto-evalúe para lo cual debe presentar una Metodología adecuada al efecto.

Limitativas :

-Transporte: 50% tonelaje bruto en barcos de bandera americana. Salvo casos especiales.

-Uso bienes adquiridos: Sólo para los fines del Proyecto.

-Inversiones no elegibles recursos FOE:
- -Plantaciones, café, cacao, banano.
- -Adquisición de tierras.
- -Refinanciamiento de deudas.
- -Gastos de administración del Deudor.

-Origen de los Bienes: Los que se adquieran con recursos del Préstamo serán originarios de Colombia, Estados Unidos y los otros países miembros del BID.

Financieras :

Obligaciones de aporte del prestatario de las sumas comprometidas y de aquellas que por incremento de costos fueran necesarias para la terminación del Proyecto.

Asistencia Técnica:

Si allá vimos la cooperación técnica para estructurar un proyecto, aquí la tenemos para ejecutarlo.

Compromisorias:

Prolongan las actividades e inversiones del Prestatario más allá del plazo final de desembolsos. Ej.: Compra de reproductores.

Anexo B:

-Descripción del Proyecto: Objetivos y metas. Kilómetros, número de escuelas, Créditos, Superficies, etc.
-Costo total del Proyecto: Categorías de Inversión Costos Externos Costos Local. Total %

Hasta aquí, en esta cuasi radiografía que hemos hecho de un Contrato, ha sido posible ver todos los mecanismos y elementos administrativos a que él obliga.

Para terminar, veamos los:

F. Factores Limitantes a un Eficiente Manejo de un Proyecto

El manejo diario de los préstamos nos ha permitido detectar la existencia de un conjunto de factores que impiden u obstaculizan el efectivo empleo de los recursos de un proyecto, derivando en un incumplimiento casi generalizado de las obligaciones contractuales.

Pueden ser de dos tipos: Endógenos y exógenos.

Entre los primeros tenemos principalmente:

-Insuficiencia e inoportunidad de aporte local.

-Jerarquía insuficiente de personas o entes responsables directos del manejo de los préstamos y proyectos.

-Demora en el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso: Jurídicas y Procedimentales.

-Falta de adecuación de los sistemas operativos, reclutamiento de personal y adiestramiento, a las exigencias del proyecto.

-Débiles mecanismos de coordinación interinstitucional.

-Mecanismos de coordinación intrainstitucional indefinidos.

Entre los exógenos principales tendríamos:

-Tenencia de la tierra.

-Falta de eficiencia servicios de extensión

-Investigación agrícola de espaldas a su realidad y con niveles agudos de incomunicación con los servicios de extensión.

-Sistemas de comercialización inadecuados.

-Bajo nivel educacional de una alta proporción de agricultores lo que reduce la receptibilidad a la transferencia de tecnología.

ACCION EN EL CAMPO DE PREINVERSION

Gustavo Lara

FONDO NACIONAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE -

A. Antecedentes

Uno de los obstáculos serios en el proceso de desarrollo armónico de nuestra Economía residía en la ausencia de proyectos técnica y económicamente bien formulados. Los organismos financieros exigían y exigen, cada vez con más énfasis, la presentación de proyectos, que demuestren su justificación económica dentro del contexto de una escala de prioridades de inversión.

Ante la ausencia de proyectos bien formulados y evaluados eran evidentes entre otros los siguientes problemas: Concentración alta de inversiones en sectores donde es obvia la identificación de proyectos; por lo anterior, no utilización o mala canalización de recursos de crédito disponibles; demoras en trámites de préstamos; contratación de créditos con proveedores interesados más bien en vender su equipo que en contribuír al desarrollo del país.

Como solución posible a los problemas mencionados anteriormente se identificaba la necesidad de un organismo técnico y financiero que sirviera de instrumento básico para la realización de los planes y programas de desarrollo, con actividades concretas en la parte de formulación y evaluación de proyectos específicos de inversión.

Para atender el objetivo anteriormente mencionado fue creado el FONADE en marzo de 1968, como una cuenta del Gobierno Nacional en el Banco de la República, y elevado posteriormente en diciembre del mismo año a la categoría de Establecimiento Público adscrito al Departamento Nacional de Planeación por medio del Decreto 3068. Esta institución ha prestado un gran servicio al Sector Público y al Sector Privado en el campo de la preinversión.

Desde la iniciación formal de actividades hasta el mes de diciembre de 1975 FONADE ha extendido préstamos por un total de 866 millones de pesos destinados a la preparación de doscientos setenta y ocho estudios. Este monto equivale aproximadamente a un 71 por ciento del costo total de los estudios.

Los préstamos de FONADE han contribuído a posteriores ampliaciones y mejoras de servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, construcciones de carreteras y caminos, instalación de avanzados equipos de comunicación, modernización de industrias, mejoras en establecimientos de enseñanza y servicios de salud.

Además de los préstamos, FONADE suministra asistencia técnica a solicitud de los interesados, en la preparación y evaluación de proyectos y estudios.

B. La acción del FONADE

El Decreto 3068 del 68 junto con sus modificaciones posteriores a saber:

Decretos 793/69 y 610/74 dieron a la institución la función específica de financiar total o parcialmente a entidades de Derecho Público o Privado, los siguientes estudios:

1. Estudios de factibilidad técnico-económica de proyectos o de programas específicos;

2. Estudios complementarios de proyectos cuya factibilidad técnico-económica haya sido demostrada, incluyendo aquellos de ingeniería que fueren necesarios y que requieran mayores elementos de juicio para su evaluación, o ser adicionados con nuevos requisitos para gestionar su financiamiento;

3. Estudios de prefactibilidad sectorial y sub-sectorial que tengan por finalidad la preparación de proyectos específicos o la cuantificación de inversiones en un sector de la economía nacional;

4. Estudios generales cuyo objetivo sea la identificación de proyectos o de programas específicos;

5. Estudios de proyectos específicos comprendidos dentro de los programas de integración económica general y de integración fronteriza Colombo-Venezolana y Colombo-Ecuatoriana, especialmente aquellos que tengan un carácter multinacional; y

6. Estudios de proyectos específicos relacionados con la integración subregional de los países firmantes del Acta de Bogotá de Agosto de 1966.

En el ejercicio de estas funciones, el FONADE procura estimular no solamente el desarrollo de los estudios en actividades directamente productivas, como la agricultura y la industria, sino también en actividades de sectores básicos de infraestructura. Al mismo tiempo presta atención prioritaria a los estudios relacionados con el mejoramiento de los servicios de carácter social, como los de acueducto y alcantarillado, el desarrollo urbano y la educación, sectores en los cuales FONADE continuará en el cumplimiento de una labor pionera.

Al otorgar sus préstamos y su asistencia técnica FONADE busca formular un crecimiento equilibrado tanto a nivel nacional como regional, y atiende en forma preferencial a las áreas de menor desarrollo. Por instrucciones específicas de la Junta Directiva, la Institución utiliza los recursos del Fondo Especial y del Fondo no Reembolsable para otorgar préstamos a sus solicitantes a tasas más bajas de interés, con

períodos más largos, para proyectos relacionados con el mejoramiento o implantación de los servicios de carácter social.

C. Fuentes de Financiación

Los recursos financieros utilizados por FONADE provienen fundamentalmente del Presupuesto Nacional. A través de éste, el Gobierno ha canalizado a FONADE recursos de operaciones de crédito internacional con diferentes organismos a saber: AID, BID, BIRF por una suma aproximada a los US$18.5 millones, los cuales constituyen el aporte de capital del Gobierno Nacional a la Entidad.

Los recursos mencionados, más los provenientes de recuperaciones de préstamos otorgados por FONADE se manejan en los siguientes fondos:

1. Fondo Ordinario:

Destinado a la financiación de estudios de factibilidad de proyectos específicos de alta rentabilidad económica y estudios destinados a aumentar la capacidad administrativa, productiva y operativa de empresas. La financiación de estos préstamos está sujeta a los términos siguientes:

- Plazo de amortización máximo: Siete (7) años
- Período de gracia máximo: Dos (2) años
- Tasa de interés: Entre el quince (15) y el veinte (20) por ciento anual sobre saldos deudores.
- Comisión de compromiso: Uno y medio (1.1/2) por ciento anual sobre saldos no desembolsados, que regirá a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo.
- Intereses de mora: Veintiocho (28) por ciento anual sobre el total de los saldos morosos.

2. Fondo Especial:

Dedicado principalmente a la financiación de estudios de factibilidad de proyectos específicos en materia de Salud, Educación, Vivienda y Saneamiento Ambiental. La Junta Directiva podrá determinar qué tipos de estudios diferentes a los anteriores se pueden financiar con cargo a este fondo, cuando circunstancias especiales así lo justifiquen.

Los términos de financiación son los siguientes:

- Plazo de amortización máximo: Diez (10) años
- Período de gracia máximo: Dos (2) años

- Tasa de interés: Entre doce (12) y quince (15) por ciento anual sobre saldos deudores.
- Comisión de compromiso: Uno (1) por ciento anual sobre saldos no desembolsados, que regirá a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo.
- Intereses por mora: Veintiocho (28) por ciento anual sobre el total de los saldos morosos.

D. Políticas de Préstamos

1. A quienes se puede prestar:

El FONADE concede préstamos a las entidades del Sector Público, así como también a la Empresa Privada Nacional.

2. Para qué se puede prestar:

El FONADE otorga créditos o préstamos para financiar estudios de factibilidad y de preinversión que contribuyen directamente al desarrollo económico y social del país en general y de las entidades prestatarias solicitantes.

3. Objeto de los préstamos:

Los préstamos se conceden principalmente para la obtención de los servicios técnicos y diseños necesarios, así como los estudios económicos y financieros que permitan a las entidades obtener recursos para la construcción de las obras identificadas.

El FONADE no extiende préstamos destinados a la inversión ni para financiar capital de trabajo o refinanciación de activos, pero sus estudios facilitan la obtención de éstos créditos de las entidades financieras del Gobierno Nacional, constituídas para tales fines, como el Instituto de Fomento Industrial, el Banco de la República, las Corporaciones Financieras, etc.

4. Monto de los préstamos:

El FONADE no tiene ningún límite inferior para la cuantía de los préstamos actualmente, puede satisfacer las necesidades que en materia de preinversión y factibilidad tenga cualquier Entidad Nacional.

Las políticas actuales de otorgamiento de préstamos establecen posibilidades de financiamiento hasta el 90 por ciento del valor total de los estudios, exigiendo al usuario el aporte hasta un 10 por ciento como contrapartida indispensable.

5. Evaluación de las solicitudes:

El estudio de cada solicitud se hace teniendo en cuenta las políticas establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional, prestando especial atención al efecto social que puedan generar esos proyectos.

6. Préstamos al Sector Privado:

En la consideración de solicitudes de préstamo para el sector privado, el FONADE considera también el efecto que los proyectos resultantes de los estudios tengan sobre el desarrollo general del país. Sin embargo, se ha hecho especial énfasis en los pequeños y medianos inversionistas los cuales han sido objeto de líneas especiales de crédito que se manejan a través de las corporaciones financieras agilizando y regionalizando el crédito de nuestras oficinas centrales.

E. Préstamos para el Sector Agropecuario

FONADE ha otorgado préstamos en una cuantía cercana a los 60 millones de pesos para estudios en distintos campos del sector, tales como adecuación de tierras, estudios forestales, mercadeo y agroindustria. Es de anotar sin embargo que aproximadamente el 80% del valor de dichos préstamos ha sido destinado a estudios de adecuación de tierras.

En la tabla siguiente se discriminan por años, el valor de los préstamos otorgados al sector, el valor total de préstamos y su porcentaje de participación:

Año	Sector Agrop.	Total	%
1969	9.643	46.203	20.9
1970	620	52.401	1.2
1971	131	25.419	0.5
1972	-	156.840	0
1973	3.735	95.692	3.9
1974	10.289	59.183	17.4
1975	35.423	430.607	8.2
	59.841	866.345	6.9

Para el año de 1976 FONADE tiene programada una cuantía de 45 millones de pesos equivalentes a un 10 por ciento de la disponibilidad total.

IV-9-76
Lrm.

V-A

DOCUMENTOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

GRUPO I

Juan J. Perfetti
Hebert E. Sato
Marco A. Becerra
Pedro D. Correal
Carlos A. Calvache
Víctor H. Rosales
Hernando Rodriguez

A. Capacitación

1. Existe personal capacitado a nivel institucional, sinembargo se detecta una falta de organización interinstitucional.

2. En el aspecto de capacitación académica se supone que el nivel de conocimiento sobre la Formulación y Evaluación de los Proyectos Agrícolas no es el óptimo.

3. Existen deficiencias en el aspecto de identificación de proyectos por "deducción", en consecuencia se requiere de un apoyo interinstitucional en el área de la investigación que permita al proyectista estudiar diferentes alternativas.

4. Se carece de criterios selectivos adecuados para racionalizar y seleccionar la importancia y viabilidad de los proyectos.

5. A nivel institucional existe deficiencia en la capacitación especializada y aunque se posee experiencia, es mal empleada debido a los mecanismos de organización institucional.

Considerando los anteriores limitantes se recomienda:

a. La necesidad de incluír a nivel universitario la asignatura "Formulación y evaluación de Proyectos Agrícolas" como electiva, permitiendo la especialización del profesional.

b. Investigar a nivel institucional el grado de capacitación especializada, de aquellos profesionales que conforman el grupo de Formulación y Evaluación de Proyectos y capacitar al mismo de acuerdo a las siguientes sugerencias:

-Mediante cursos de evaluación de Proyectos
-Seminarios de corta y larga duración
-Asesoría periódica de un experto en la materia, que se interese en un determinado proyecto y realice su seguimiento y orientación. Suministro de información y bibliografía actualizada sobre el tema tanto a nivel nacional como internacional.

c. Concentrar los esfuerzos a nivel institucional en un determinado grupo especializado interdisciplinario para formular y evaluar proyectos.

Se pregunta: Cómo utilizar a la gente especializada? La Empresa privada propicia el "robo" de "cerebros" ofreciendo mejor remuneración que la del sector público y los compromisos posteriores a la especialización (contratos) son poco efectivos y convenientes para la institución y el técnico, por lo tanto:

d. La capacitación especializada debe responder a una necesidad sentida de la institución, garantizándose el empleo del técnico una vez terminada su capacitación en el área de su especialización.

B. Organización Institucional Interna

Existe una débil organización institucional interna, haciéndose evidente:

1. La necesidad de que la Oficina de Planeación de cada institución sea el enlace con la oficina de Planeación del Sector, OPSA y con el Departamento Nacional de Planeación, siendo esta oficina la canalizadora de los proyectos y quien los presente.

2. Que es necesario el censo de los proyectos de la institución en sus diferentes etapas de adelanto o estancamiento, definiendo prioridades y reglas de juego.

3. Se debe delimitar a nivel institucional, las funciones de las diferentes dependencias evitando la duplicidad de esfuerzos.

4. La información básica (estadísticas de cada programa) debe tener la seriedad e importancia que merece, estableciéndose un centro de información que sea la "única" fuente autorizada para suministrarla.

C. Ajustes y nuevos criterios sobre Metodologías

Existe una metodología específica para la presentación de proyectos a organismos internacionales para su financiación, pero a nivel institucional no está definida y unificada. En consecuencia:

1. Es importante que "el grupo especializado" propuesto, disponga de una programación de actividades dentro de la metodología que se adopte. Esta programación controlaría el avance en tiempo y calidad del Proyecto.

2. Este grupo debe contar con un instrumento que le permita controlar desviaciones del proyecto con relación a los objetivos perseguidos (El proyectista puede "fascinarse" con la metodología y consistencias internas del proyecto olvidando los objetivos).

D. Coordinación: Mecanismos y Canales de Información

No existe una coordinación eficiente (en el aspecto práctico) por lo tanto debe:

1. Existir una coordinación general a través de los grupos especializados, entre las Instituciones y entre estos, OPSA y el Departamento Nacional de Planeación.

2. Se debe hacer énfasis en la coordinación a través del intercambio de experiencias entre los grupos propuestos de formulación y Evaluación de los Institutos o Entidades.

3. Plantearse la coordinación de los diversos centros de información propuestos con intercambio permanente entre ellos.

4. Resumiendo, un fortalecimiento de OPSA.

E. Estrategias y Procedimientos para generar Proyectos

En conclusión lo principal es:

1. Motivar al personal para generar proyectos en todas sus etapas, especialmente con:

-Desplazamiento del "grupo especializado" a las regionales.
-Conferencias, Seminarios, Cursos y Asesoría directa tanto a nivel regional como Central.

GRUPO II

Hugo Aldana
Germán Tovar
Eduardo Gómez
Javier Patín
Abraham Alvarez
José R. Pérez
Carlos Alonso Q.

A. Capacitación

1. Deben formularse políticas y programas de capacitación para el sector agropecuario buscando una integración de esfuerzos y el uso óptimo posible de los recursos humanos para lo cual se establecerán mecanismos adecuados.

   a. Creando una unidad operativa en OPSA con funciones específicas.

      -Evaluar la capacitación.

      -La capacitación debe abarcar diferentes niveles de la estructura administrativa.

      -Es urgente el diseño de metodologías y programas de motivación para los niveles decisorios.

      -Debe estar basada en necesidades reales y sentidas expresadas por los organismos del sector.

      -Fijar incentivos y compromisos previos al proceso de capacitación.

B. Organización Institucional Interna

1. OPSA debe conocer la estructura y funciones de las oficinas de Planeación.

2. Levantar un inventario de los proyectos en estudio y por desarrollar, de los recursos humanos disponibles. Enfrentar esta información, procesarla y difundirla entre los organismos del sector.

3. Crear grupos inter-institucionales móviles que presten servicios a las Entidades.

4. En función del tamaño de la Empresa, volumen y número de proyectos, se determinará en cada entidad la necesidad de crear unidades específicas. Reubicar el personal especializado.

C. Metodología

1. Estudiar, diseñar y usar metodologías apropiadas para evaluar efectos sociales; que incluyan la identificación de las limitantes institucionales para el desarrollo del proyecto.

2. La Metodología debe valorar la etapa de ejecución del proyecto indicando la capacidad de seguimiento y control.

D. Coordinación

1. OPSA debe constituírse en la oficina puente y canalizadora de información y relaciones entre DNP y entidades del sector.

E. Estrategias para generar nuevos proyectos

1. La asignación de recursos debe responder a objetivo y metas contenidos en el plan de desarrollo y de la definición de prioridades. Debe existir una precisión en la asignación de recursos.

2. Las entidades deben presentar paquetes (lista) de proyectos posibles ante OPSA vía DNP.

3. OPSA debe asumir el papel de líder.

GRUPO III

Néstor Castro
Ovidio Simbaqueba
Nubia A. Enciso
Hugo López
Martín A. Alvarado
Alvaro E. Arango
Rafael Vásquez

A. Capacitación

Se requiere capacitación en la etapa de preinversión con criterio integrador, dados sus diferentes disciplinas que intervienen en dicha etapa. Teniendo en cuenta el carácter multidisciplinario de los proyectos, la universidad debe seguir ofreciendo la capacitación básica a nivel de facultades como tradicionalmente lo ha venido haciendo. En estas circunstancias es necesaria la capacitación adicional a través de cursos especializados, seminarios y adiestramiento en servicio rigurosamente planificados frente a situaciones específicas y previa selección de participantes (profesores-estudiantes) que aseguren la interacción de diferentes disciplinas.

En cuanto a cursos especializados y seminarios, la disponibilidad nacional de instituciones a alto nivel tales como universidades y centros de investigación, se consideran suficientes; se requiere sí una mayor concentración en problemas particulares para el desarrollo integral del sector dentro de la programación y contenido de los cursos.

En cuanto al adiestramiento en servicios sería conveniente dar mayor impulso, adicionando a dicho adiestramiento una revisión de elementos técnicos. Para asegurar los mayores beneficios de este mecanismo de adiestramiento es necesaria la coordinación dentro de las entidades del sector agropecuario bajo la responsabilidad de OPSA. En estas condiciones cada entidad del sector debe fomentar un mayor desarrollo de la capacitación con asignaciones adecuadas de presupuesto, niveles deseados y continuidad según necesidades de cada institución.

B. Organización Institucional Interna

Partimos de dos supuestos:

1. La organización institucional para la identificación, formulación y evaluación de proyectos es marcadamente débil.

2. Aproximadamente solo un 20% de las instituciones del sector (según encuesta) dispone de unidades de programación o su equivalente a través de oficinas de planeación.

La debilidad institucional se debe primordialmente a limitaciones de tipo:

a. Técnico: En general las instituciones no cuentan con unidades técnicas debidamente capacitadas para desarrollar el área de proyectos hasta la etapa de preinversión.

b. Recursos: Escasez de recursos financieros en las instituciones públicas e inadecuada utilización de los recursos humanos y financieros asignados.

c. Políticas: Inexistencia de políticas definidas a largo plazo lo que incide en la fijación de prioridades y en la continuidad de las acciones.

Se deduce entonces que las entidades requieren en mayor o menor grado la existencia de una unidad de planificación de acuerdo con las funciones asignadas. Dentro de las oficinas de planeación debe existir un grupo de estudios que respondan al aspecto de preinversión de acuerdo a las necesidades, oficina que a nuestra consideración no debe estar como asesora directa de gerencia dado el carácter transitorio de los funcionarios a dicho nivel.

C. Aspectos Metodológicos

Dado que no se recibió una respuesta clara por parte de los representantes del BID, FONADE y OPSA sobre insatisfacción en la elaboración de proyectos, admitimos como factores limitantes en la identificación, formulación y evaluación de proyectos:

1. Carencia de un previo análisis de las principales causas que tradicionalmente han incidido en el fracaso de los proyectos.

2. Falta de directrices precisos del plan nacional de desarrollo y por tanto de los organismos dependientes del mismo.

3. Carencia de mecanismos funcionales en la recolección, clasificación e intercambio de información.

4. Los estamentos de decisión principalmente en la identificación de proyectos desconocen generalmente los fundamentos metodológicos.

5. Carencia de integración técnica dentro de la acción interdisciplinaria de los grupos responsables de la preinversión.

D. Coordinación Intra e Interinstitucional

La descoordinación interna de las instituciones es marcada dentro de la elaboración de estudios y ejecución de proyectos debido principalmente a los enfoques del funcionario de

turno y, a la falta de control o supervisión por parte de las oficinas reguladoras del sector en base a las funciones asignadas a cada institución.

Como una consecuencia de lo anterior se considera que la falta de coordinación entre las instituciones desemboca en una dualidad de funciones que en un momento dado debilita los recursos asignados a proyectos específicos que corresponden a otros organismos del sector.

Existen actualmente una serie de convenios y acuerdos entre las instituciones para adelantar acciones dentro del sector. Dichos compromisos se celebran normalmente a nivel directivo. Sin embargo, al pretender ejecutarlos se presentan limitantes de carácter financiero y de desconocimiento de su contenido por parte de los técnicos.

Recomendaciones:

1. La situación descrita hace resaltar la necesidad de establecer una unidad coordinadora como componente de las oficinas de planeación.

2. Establecimiento de normas legales que impongan compromisos de coordinación entre las oficinas de planeación de los organismos del sector con OPSA y el DNP incrementando el análisis y complementación de los aspectos técnicos.

Las estrategias y procedimientos para la generación de un mayor número de proyectos estarían contemplados en el análisis de las cuatro variables del esquema y determinarían la conveniencia de profundizar sobre nuevos campos y áreas de acción para el desarrollo del sector y la correspondiente evaluación de nuevos proyectos que justifiquen la consecusión de ayuda técnica y financiera en forma de asegurar el desarrollo integral del sector agropecuario del país.

GRUPO IV

Rubén Jaramillo
Carlos E. Herrera
Alvaro Rangel
Carlos Gómez
Hugo E. Rojas
Hernán J. Baute
Eduardo López
Nilson López

En base al esquema final de discusión planteado, se procedió a estudiar cada uno de los puntos señalados, así:

A. Capacitación

Se parte de la premisa de que hay personal capacitado en el área de proyectos, pero es preciso hacer algunos ajustes como los siguientes:

1. Cursos de capacitación, implementados en su contenido y desarrollo en forma más práctica.

2. En la selección de participantes, se debe buscar un adecuado equilibrio en cuanto se refiere a su formación profesional y experiencia.

3. Buscar mecanismos de vinculación entre las Universidades y las entidades encargadas de formulación de proyectos.

4. Propiciar encuentro y/o seminarios a nivel de personal directivo, para, inducirlos en el conocimiento e importancia del área.

5. Divulgar experiencias fruto de trabajos prácticos y/o teóricos, generadas en los cursos de capacitación.

6. Recomendar la inclusión en los planes de estudio de las carreras agropecuarias, de la asignatura Formulación y Evaluación de Proyectos.

B. Organización Institucional Interna

1. Creación de unidades especializadas en Formulación y Evaluación de Proyectos en aquellas entidades donde no existan. Fortalecimiento y delimitación clara de funciones en las ya existentes.

2. Recoger en unidad respectiva y materializar adecuadamente, ideas viables que serían punto de partida para Formular determinados proyectos.

3. Definir responsabilidades internas sobre Formulación y Evaluación de Proyectos, con miras a facilitar la toma de decisiones sobre los mismos.

C. Aspectos Metodológicos

1. Simplificar los requisitos y exigencias que demoran la tramitación de un proyecto.

2. Quienes precisan las exigencias para la elabaración de un proyecto deben tener en cuenta la objetividad de acuerdo al proyecto a desarrollarse.

3. DNP y OPSA deben diseñar una metodología uniforme o normativa que pueda ser entregada a las Entidades del sector.

D. Coordinación

1. Hay falta de coordinación por los siguientes aspectos:

a. Exceso de independencia institucional.

b. Priman otros criterios a las necesidades reales del país.

c. No se aplica la legislación actual.

2. No está definida la relación DNP, OPSA y Unidades Agropecuarias.

3. Toma de decisiones diluídas. No se asume la responsabilidad.

E. Estrategias Generación Proyectos

1. Problemas de información y trámite a nivel nacional.

a. No se conocen las fuentes crediticias y las actividades de Inversión.

b. No se conocen las exigencias internas de cada entidad financiera para conocer créditos.

c. Demasiada tramitación.

d. Se exigen garantías difíciles para el beneficiario.

e. Tasas de interés desfavorables en términos relativos para el sector.

2. La selección del beneficiario no obedece a políticas objetivas.

3. La rigidez de las plazas a veces no guarda relación con las necesidades de los proyectos.

4. No hay estímulos en los Bancos intermediarios para aumentar el número de proyectos en atención al margen de redescuento en la Banca Central.

VI

ANEXOS

Anexo No. 1

UNA MIRADA MAS DE CERCA AL TALLER AULA (WORKSHOP)

Woodson W. Fishback *

En todo nuestro país (Estados Unidos) los "talleres aula" han captado la imaginación de los líderes en educación, así como la de los directores de actividades de adistramiento. Los informes obtenidos nos indican que los primeros "talleres aula", anunciados como tal, se organizaron en colegios y universidades alrededor de 1936. Hasta ahora, en menos de veinte años, se ha experimentado un desarrollo fenomenal de este método de instrucción. Su empleo ha aumentado en la industria, el gobierno, los colegios normalista y las universidades. Sin embargo, se ha abusado demasiado de este término. Durante los últimos años lo han empleado para bautizar muchas reuniones que no pasaron de ser más que conferencias de una estructura estrecha, institutos o períodos escolares.

Como era de esperar, los participantes a estas situaciones mal bautizadas se encontraron de pronto rodeados de una atmósfera tradicional. Esto ocurre cuando los rasgos distintivos que caracterizan al taller aula son desconocidos o descuidados por el líder que lo dirige. Por lo tanto, uno de los propósitos que se persigue aquí es adelantar el uso futuro del término taller aula, si hay otra palabra más descriptiva para un tipo determinado de adistramiento. Un segundo propósito es detallar algunas de las cosas que debe tener en mente el líder al planear y llevar a efecto el taller aula. Finalmente, para beneficio de aquellos que deseen profundizar sus conocimientos del proceso, se citan al final un número selecto de referencias, donde aparecen los principios sicológicos relacionados con su desarrollo.

A. Núcleo Filosófico

Ciertos valores deben predominar en la filosofía asociada con el taller aula. El producto final debe concebirse como el de un grupo de individuos cambiados, considerando que el cambio se opere en sus actitudes, patrones de actuación, conocimientos y tono emocional. Explicándolo de otra manera, el taller aula debe producir individuos con un mayor interés en el proceso de la solución de problemas, un mayor deseo de crear, una mejor disposición para mirar más objetivamente los problemas, así como una más amplia apreciación del proceso democrático. El grado en que tales cambios de comportamiento, como los descritos aquí puedan ser logrados, dependerá de muchas cosas. Los factores que contribuyen a los cambios de comportamiento, a través de los talleres aula, son descritos bajo los títulos: "liderazgo", "motivación intrínseca", "participación", "libertad de expresión", "fuentes válidas", "clima propicio para el aprendizaje" y "tiempo para estudiar, reflexionar y recrearse".

---

* Traducción del inglés por J.A. Castro, de una publicación del Servicio de Extensión Federal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

B. Características del Taller Aula

En 1950 Grace Gerard revisó la literatura existente sobre talleres aula. Basándose en su investigación, ella indicó las siguientes características como las más deseables para un taller aula de un servicio de extensión:

1. Los participantes al taller aula deben seleccionar y estudiar los problemas que les parece más vitales.

2. El programa del taller aula debe planearse en forma cooperativa entre el personal del mismo y los participantes, a fin de llenar las necesidades de los miembros.

3. El taller aula debe ofrecer experiencia en el planeamiento del grupo democrático.

4. Los participantes al taller aula deben tener fácil acceso al personal y otras fuentes.

5. El programa del taller aula debe ofrecer oportunidades para una vida equilibrada.

6. El objetivo final del taller aula debe ser: mejorar y cambiar las prácticas educacionales. Los objetivos inmediatos deben variar de acuerdo con las personalidades de los participantes.

7. El programa del taller aula debe incluír evaluación del progreso individual, productividad de grupo y eficacia del método.

C. Cómo planear y Desarrollar el Taller Aula

Generalmente hay un individuo al cual se le nombra director o coordinador del taller aula. Sus conocimientos de los factores que afectan el éxito del taller aula es importante. Si él falla en la apreciación de los valores inherentes de la filosofía del taller aula o descuida una cuidadosa consideración de sus características, se reducen grandemente las oportunidades de que el aula taller tenga éxito.

Se presentan aquí varias preguntas con notas explicativas con un delineamiento de trabajo sugerido para aquellos que sirven como directores o coordinadores de un taller aula. Pueden obtener ayuda adicional en las referencias que aparecen en el Apéndice B, al final de este artículo.

1. Cuáles son los objetivos del taller aula? A los participantes se les debe comprometer desde un principio. Debe efectuarse algún tipo de investigación para descubrir necesidades e intereses. Cuando se completa la matrícula del grupo, en el primer día del taller aula, debe continuarse esta actividad hasta que cada uno de los presentes tenga la sensación de que ha tenido algo que ver con la identificación de problemas para ser estudiados. Esto es necesario para darle a cada grupo o subgrupo, dependiendo de las circunstancias, un espíritu de unidad y un propósito común.

2. Qué hay en cuanto al anuncio y empleo de una comisión de iniciativas que emane de los participantes? Esta es una práctica defendible, dependiendo del tamaño planeado para el taller aula, el radio de responsabilidades asociado con el desarrollo total y, finalmente, la disposición que se haga de los resultados, informes y productos del taller aula.

3. Se dispone de los medios físicos adecuados para un aprendizaje eficaz, así como para un mayor confort y recreación? Nuevamente el número de personas participantes determinará las facilidades de que debe disponer para acomodarlas. El poco entusiasmo va siempre acompañado de espacio inadecuado, poca luz y equipo limitado. El mejor planeamiento y el liderazgo más dinámico no pueden contrarrestar los efectos dañinos que causan los medios físicos inadecuados. Un cierto número de cuartos con pizarrones y sillas movibles, se encuentra en la lista principal de medios físicos aconsejables. Probablemente el mejor plan para arreglos de comedor es hacer que los participantes coman juntos. Se debe siempre obtener la aceptación individual y colectiva, hasta donde sea posible.

4. Se debe disponer de un horario para el estudio individual, la recreación y las actividades inspirativas? Sí, pero debe hacerse un planeamiento especial para esto. No se quiere indicar sobreposición con ello. Es necesario disponer de suficiente libertad para estudiar, reflexionar, comparación de notas e ideas, así como para la recreación. Un planeamiento eficaz produce oportunidades para el desarrollo recreativo y social, sin restar nada al ritmo de trabajo del grupo.

5. Se debe disponer de líderes de grupo, secretarios y observadores de grupo? Los objetivos del taller aula servirán de guía para contestar esta pregunta. Si el proceso de grupo se está estudiando y si las deliberaciones del taller aula han de ser resumidas en un informe del progreso periódico y/o en un informe final, entonces se hace necesario asignar a alguien estas labores. Aquellos que se seleccionen para servir como líderes, observadores y secretarios, deben recibir instrucciones sobre sus responsabilidades. Estas se destacan más adelante.

6. Cómo se deben organizar las actividades de evaluación? Se debe hacer todo lo posible y a través de todas las etapas de la conferencia, si los miembros están o no logrando los objetivos. Los coordinadores harán bien en obtener impresiones y reacciones del grupo sobre la organización del taller aula, impedimentos o progresos que se pueden presentar para llevar hasta los objetivos señalados. Si la evaluación nos indica que es menester un cambio en los planes originales, aún cambios en la organización, deben tomarse en cuenta las sugerencias en este sentido. La flexibilidad es un principio importante al tomar decisiones en lo referente al desarrollo de un taller aula. Un planeamiento rígido puede llevarnos a una peligrosa deformación de la filosofía en que se basa el taller aula.

Se deben emplear métodos más formales de evaluación en las fases finales del taller aula y aún después de cierto tiempo. La prueba final sobre cambios de comportamiento se obtendrá cuando se pueda observar si las ideas obtenidas en el taller aula fueron o no puestas en práctica, una vez que los participantes vuelven a su trabajo o actividad. Esta clase de evaluación puede efectuarse de una o diferentes maneras. Los procedimientos empleados más frecuentemente son los contactos o cuestionarios.

7. Debe entregarse a los participantes material especial de instrucción? Debe haber una fuente de materiales a la cual puedan acudir los participantes. Material impreso en forma de libros que informen sobre la gama de problemas que deben ser considerados; circulares selectas; folletos y otros materiales poligrafiados; una colección de ayudas visuales, incluyendo diapositivas, películas (educacionales y recreativas) y otras más que encierren valor para los participantes. En ningún momento se debe pensar en ellas como imperativas, pero sí deben contemplarse como ayudas suplementarias que deben ser usadas cuando las condiciones son favorable. A menos que exista una verdadera relación entre el problema analizado y el uso de estas ayudas, no es indispensable hacer uso de las mismas.

D. Uso de Recursos Humanos

1. El Consultor. Los antecedentes de los participantes al taller aula, así como las expectativas ayudarán a indicar la necesidad de si se hace necesario un consultor, algunas veces llamado "el experto". El consultor es por lo general un individuo fuera del grupo, uno que dispone de "respuestas" para los problemas particulares que se estudian y tienen la habilidad de ayudar a la gente a comprender y resolver esos problemas. Si se han de obtener consultores es aconsejable escoger aquellos que sean flexibles en su método. No deben visualizarse como conferencistas pagados. Aquellas personas que no tienen madurez profesional, encuentran difícil evitar darse aires de autoridad. Los consultores que actúan con llaneza y se mezclan bien con los miembros del grupo serán mejor recibidos y darán mejor servicio.

Muchos factores deben ser tomados en cuenta por el consultor si él desea lograr contribuciones apreciables. Ninguna forma definida de actuar como consultor es satisfactoria para todas las situaciones. Cada taller aula es único en su clase. Por lo tanto, el consultor querrá estudiar el grupo para conocer "quién es quién" y las variantes de sus expectativas. Es también esencial un conocimiento temprano de los propósitos del grupo y de los problemas que desean resolver. El consultor se desempeña mejor cuando conoce y emplea bien las relaciones humanas y acepta a la gente como es. La eficacia del consultor puede juzgarse en parte por su conocimiento y habilidad de asumir diferentes papeles, conforme trabaja con el grupo. Los papeles típicos son los del mediador, oyente, intérprete, aportador de respuestas, consejero y evaluador.

Aquellos que tienen a su cargo el planeamiento deun taller aula tienen la obligación de poner al consultor al tanto de la naturaleza del grupo, aclararle qué se espera de él, y darle suficiente ayuda material y moral. A menos de que estas cosas se hagan, los esfuerzos del consultor pueden disiparse y su oportunidad de ser una persona útil se reducirán grandemente.

Observaciones selectas siguen generalmente a otras asignaciones especiales de taller aula. Todas estas se refieren al líder del subgrupo, al observador y al secretario. Nuevamente los propósitos del taller aula ayudarán a determinar si es necesario nombrar todas estas personas. Al describir brevemente el trabajo de estas tres personas se asumen varias cosas. Se da por un hecho que el taller aula se ha organizado para que se extienda a través de varias semanas o meses. Que los participantes serán colocados en pequeños grupos para mayor facilidad de las discusiones. Y que se establecerá un plan rotativo de liderazgo para permitir a cada participante que aumente sus conocimientos y destrezas por medio del proceso de grupo.

E. El Líder de Discusión

Es importante que el líder se sienta un miembro del grupo con ciertas funciones especiales para ser desempeñadas y no como un individuo que controla el grupo desde afuera, que dispone de todas las respuestas para dárselas al grupo, o como una persona de un prestigio especial cuyas ideas no deben ser criticadas por el grupo, etc.

Su principal trabajo es ayudar al grupo a seleccionar los problemas que desea discutir. Su labor más productiva ocurre cuando resuelve estos problemas con la participación del grupo durante el tiempo disponible para ello. Naturalmente es al líder a quien toca juzgar qué es lo que le conviene realmente al grupo. En algunos casos juzgará más conveniente hacer unas cosas él solo y en otras buscará la ayuda de uno de los miembros. El líder debe velar porque el secretario haga un resumen de vez en cuando de lo visto hasta ese momento para ayudar así al grupo a ordenar su pensamiento. Aquí también debe ser el líder el que juzgue qué es lo que requiere el grupo de vez en cuando, para pensar mejor. Si lo que sea necesario lo debe hacer él solo, o buscar a otro del grupo para que le ayude. Debe cuidar que el observador se emplee para ayudar al grupo a ver las cosas más objetivamente, sus procedimientos, evaluación de los mismos cuando no están dando buen resultado. Si el líder, el observador y el secretario pueden comprender su trabajo como uno de equipo para ayudar al grupo a desarrollar y producir lo más posible, cada uno de ellos se sentirá más seguro de sus funciones y todos trabajarán armónicamente.

Qué más, que sea específico, se puede decir del trabajo del líder de grupo?

1. Al comenzar una discusión del grupo, al líder le interesará hacer un "censo" de problemas, para así descubrir los más apremiantes que afectan a los diferentes miembros. Al líder le convendrá escribir en el pizarrón los problemas sugeridos.

2. Una lista muy larga de problemas puede desalentar a un grupo que dispone de poco tiempo para discusión. Por lo tanto, el próximo paso es limitarse a anotar solamente los más importantes, resumiéndolos en un grupo pequeño. El líder puede hacer sugerencias sobre cómo resumirlos. Se debe alentar al grupo para que ayude a hacerlo.

3. Queda al arbitrio del grupo decidir cuál de los problemas debe ser discutido primero y cuántos problemas deben ser discutidos durante el tiempo de que se dispone. Si no existe un acuerdo general en el grupo, debe llamarse a votación. El líder debe ayudar al grupo a ser realista en sus esperanzas, así como en relación al tiempo con que se cuenta.

4. Conforme se lleva a cabo la discusión aparecerán diferencias de opinión dentro del grupo. Tales diferencias son buenas si el grupo trata de discutirlas objetivamente, tratando, hasta lo posible de llegar a un acuerdo. El líder puede ayudar aclarando las diferencias, siendo imparcial y reconociendo la contribución de "ambas partes", así como encontrando un término medio que sea de la aceptación de todos aquellos que toman parte en la discusión. Sin embargo, no es necesario presionar para llegar a este acuerdo común. El taller aula se puede concebir como una aventura educativa, dando más énfasis a la creatividad que a la conformidad. Por lo tanto, el líder debe ser lo suficientemente discreto y permitir variantes en posibles soluciones y prácticas relacionadas con los problemas que se presenten ante el grupo.

5. De vez en cuando un grupo se puede desviar del plan acordado. Le toca al líder hacer notar al grupo que se ha desviado y preguntarle si aún desea mantener los objetivos originales. Puede que encuentren la nueva forma más interesante, pero es menester que estén enterados de que en realidad están produciendo un nuevo plan.

6. Si el grupo se atasca, el líder le puede pedir al observador que comente sobre el por qué de este estancamiento y que sugiera la forma de salir de la dificultad. Le corresponde al grupo decidir si acepta las sugerencias del observador.

7. Todo grupo requiere de vez en cuando un resumen de lo que han pensado, una vez que ha resuelto un problema y está listo para seguir adelante con otro; cuando se ha concluído una sesión; cuando hay confusión sobre "lo que se ha estado discutiendo", etc. El líder le puede pedir al secretario que haga un breve resumen en tales oportunidades, ya sea para corregirlo o agregarle.

8. El líder tiene la obligación de recordar al grupo las limitaciones de tiempo con que trabajan. Debe hacerlo sin crearle inquietud y de una manera que sea más bien un estímulo para que trabaje con mayor aplicación.

9. El líder actuará de manera que sea el grupo el que finalmente resuelva sus propios problemas, por medio de un adecuado razonamiento. Si el grupo trabaja bien, los resultados finales serán superiores a los que se obtendrían de la actividad de un solo miembro o del líder mismo.

10. El líder puede ayudar al grupo a hacer buen uso del observador y del secretario, para su propia ventaja.

F. El Observador del Grupo

Los miembros no pueden observar todo el tiempo cómo está operando el grupo. Están demasiado ocupados discutiendo y pensando sobre el tópico o problema del día. Sin embargo, es necesario que el grupo sepa cómo está trabajando, a fin de mejorar como conjunto y a fin de aprender más sobre las destrezas necesarias, tanto para el grupo como para los líderes en general. El observador es un miembro del grupo que se responsabiliza de observar cómo trabaja éste, interpretando lo que ve; lo que hace el líder y qué se obtiene como resultado; qué hacen los diferentes miembros, por qué lo hacen y el efecto que ésto tiene en el grupo; cuán bien el grupo se mantiene dentro de la discusión de un problema, etc. El observador mantiene un registro de lo que observa, aportando sus observaciones a la discusión, informando al grupo cómo puede trabajar más eficazmente la próxima vez. Esta discusión del grupo se llama algunas veces sesión evaluativa.

Algunas guías seleccionadas para el observador son:

1. El observador trata de cumplir su cometido de la manera menor prejuiciada pasible.

2. Apunta rápidamente sus observaciones para no olvidarse de ellas. Una guía simple referente a las cosas que deben ser observadas es por lo general útil. (véase Apéndice A).

3. Cuando el observador informa al grupo lo que él observó, no lo hace con recriminación ni le dice lo que debió haber hecho. Su trabajo es fomentar preguntas sobre lo que ocurrió de manera que el grupo pueda discutir lo pasado y decidir qué debe hacerse la próxima vez.

4. El observador no hace un gran discurso sobre lo observado por él. Toma las cosas que juzga más importantes que han ocurrido y que se hace necesario discutir más ampliamente.

5. Generalmente se hace una corta sesión evaluativa durante los últimos minutos de la reunión. Sin embargo, cuando la discusión se atasca en cualquier momento de la reunión, el observador puede hacer algunas sugerencias para reiniciar el curso normal de la misma.

6. El observador trabaja como parte de un servicio en equipo del cual el líder y el secretario forman parte. La finalidad es que todos los miembros de este equipo trabajen juntos, ayudando al grupo a lograr el mejor razonamiento posible.

G. El Secretario del Grupo

El trabajo del secretario es mantener un informe continuo del contenido de la discusión, de manera que en cualquier momento pueda informarle al grupo sobre lo que se ha discutido. Al seguir este procedimiento podemos notar que su labor es diferente a la de un secretario común y corriente. Este secretario no solamente mantiene un informe de la acción tomada, lo que es más importante, anota el desarrollo mismo de la discusión.

Es de observar que frecuentemente no se presentan mociones durante varias horas, por razón de estarse discutiendo un problema en forma fructífera. El trabajo de este secretario es muy diferente al de una estenógrafa, ya que él selecciona lo mejor de aquello que se ha dicho y lo organiza, para ser usado por un grupo pequeño, o el grupo total. El siguiente delineamiento conteniendo cuatro puntos le pueden ser de utilidad:

1. Lleve una nota de las principales contribuciones a la discusión.

   a. Puntos en los que el grupo estuvo de acuerdo o sobre los que se tomó acción formal.

   b. Puntos en los que hubo opinión dividida en el grupo y sobre los que no se llegó a tomar acción.

   c. Puntos en los que el secretario no estuvo seguro sobre las opiniones del grupo.

   d. Puntos mencionados, pero no discutidos y que el grupo puede considerar.

2. Informe al grupo sobre lo que se discutió y concluyó, más bien que de lo que se trató la discusión.

3. Esté listo para informar en cualquier momento y para dar un informe claro al final de la sesión.

APENDICE A

GUIA DEL OBSERVADOR

Fecha _____ Líder _____ Observador _____

Notas: Ejemplos y comentarios específicos.

I. Observación del Grupo Total

A. Progreso

1. Hasta dónde avanzamos?

2. Cuán bien comprendimos lo que estábamos tratando de hacer?

3. Cuán bien comprendimos cómo lo estábamos tratando de hacer?

4. Hasta qué punto nos vimos impedidos por falta de información?

B. Interés y Unidad

1. Estábamos todos nosotros interesados en lo que se trataba de hacer?

2. Decayó el interés en alguna oportunidad? Por qué? Hasta qué punto se sintió el grupo unido en un propósito común?

C. Atmósfera

1. Era formal o informal la atmósfera que rodeaba al grupo?

2. Cooperativa o competitiva?

3. Amistosa u hostil?

4. Tuvo variantes la atmósfera de vez en cuando? Por qué?

II. Observaciones sobre las Contribuciones de los Miembros del Grupo:

A. Contribuciones de los miembros en general

1. Fue la participación general o desproporcionada?

2. Fueron las contribuciones pertinentes o fueron del tipo que no viene al caso?

3. Indicaron las contribuciones que aquellos que las aportaban estaban escuchando atentamente?

4. Estaban las discusiones centralizadas en el deseo de resolver el problema del grupo o mostraban prejuicio, deseo de hacer alarde o derrotar el punto de vista de otro?

B. Contribuciones del Consultor

1. De qué manera sirvió el consultor al grupo?

2. Cuán eficaces fueron las diferentes maneras en que ayudó?

3. Qué otras formas de ayudar al grupo eran necesarias?

C. Contribuciones del Líder de Discusión

(Adaptar y emplear las mismas preguntas bajo IIB).

III. Otras observaciones

APENDICE B

REFERENCIAS SELECCIONADAS

1. BECKLARD, RICHARD. How to plan and Conduct Workshops and Conferences. New York Association Press, 1956.

2. DIEDRICH, PAUL B. and VAN TIL, W. The Workshop. New York: Hinds, Hayden, and Eldrige, Inc., 1945.

3. GERARD, GRACE BRYAN. An Evaluation of Extension Service Workshops on Supervision. Unpublished Master's Degree Thesis, Teachers College, Columbia University, 1950.

4. GIBB, J.R. et al. Dynamics of Participative Groups. St. Louis, Missouri: John S. Swift Company, 1951.

5. KELLEY, EARL C. The Workshop Way of Learning. New York: Harper and Brothers, 1951.

descubriendo como producto de su propio trabajo de investigación y práctica a la vez.

A fin de poder lograr lo anterior se hace necesario adoptar una posición pedagógica radicalmente innovativa, con el objeto de crear las condiciones objetivas y subjetivas para corregir dos defectos muy acentuados en la enseñanza de las ciencias sociales: el formalismo y el empirismo.

Es sabido que el formalismo le concede una excesiva atención a la forma retórica del discurso teórico, congruente con la obsoleta tradición del "magister dixet". En cuanto al empirismo este se refleja en la programación acrítica de investigaciones atomizadas, pequeñas, insustanciales y, por lo tanto, incapaces de conducir a una acumulación sistemática de conocimientos, lo cual impide analizar la realidad en su conjunto. Estas investigaciones, de carácter microsociológicas, tornan imposible la explicitación tanto de sus supuestos cuanto de sus procedimientos técno-metodológicos.

De lo anterior también se deriva una práctica educativa y científica cuyo fundamento es el cumplimiento estricto de las reglas formales del método y el uso impersonal de ciertas técnicas artesanales de procesamiento y manipulación de datos. De esta manera, el formalismo lógico sustituye al rigor del análisis histórico-dialéctico, con lo cual la perspectiva del análisis deriva a parcialidades incoherentes, carentes de proyección social.

Tal como se sostenía entonces, de lo que se trata es de conocer científicamente la realidad histórico-social, para dirigir en forma racional su transformación hacia metas donde la integración y real participación social señalen que la opción humanista realmente ha sido adoptada. Es por esto que en un taller de trabajo, la investigación científica guía y define el carácter de la docencia y de la extensión o proyección social. De igual manera dichos talleres concretizan el principio de la práctica como fuente del conocimiento y de la unidad dialéctica entre teoría y práctica, para el desarrollo del conocimiento social.

Sin embargo, hasta el presente la mayor parte de los sistemas educativos se han opuesto sistemáticamente a ejercer su misión dentro de esta concepción dialéctica, prefiriendo actuar dentro de un universo pasivo y verticalista. Debido a esto se han intensificado la deformación en los educandos respecto a la apreciación y conceptualización de toda aquella realidad histórico-social, ya que sin pensamiento crítico alguno desaparecen los aspectos innovativos estructurales y se da curso para mantener la tradición dentro de orientaciones seudo-intelectuales y seudo-científicas.

Ubicados en esta vertiente los educadores se convierten en transmisores pasivos de una tendencia teórica-ideológica particular: la del estructural-funcionalismo. Por medio de esta modalidad se presenta como ciencia lo que no es sino una tradición teórica que a la larga se convierte en una práctica técnica destinada a justificar y a reforzar el proceso general de modernización dependiente, o de un reformismo que se contrapone a cualquier proceso de desarrollo integral de las sociedades.

Anexo No. 2

CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE EL TALLER DE TRABAJO

Boris Yopo *

El taller de trabajo, término más aconsejable que el de taller-aula, es un método de trabajo educativo que pretende romper e innovar sustancialmente un conjunto de técnicas tradicionales que han imperado fuertemente en el ámbito y el quehacer de la educación, como de igual manera en el de las ciencias sociales más reconocidas. Esto no solo a nivel de una institución educativa, sino que también en una serie de actividades no formales que se realizan en esta área.

Se hace ya demasiado evidente la existencia de un esquema educativo basado en una relación vertical y poco participativa, en donde no cabe la reflexión crítica de una realidad social concreta. La creatividad y el diálogo analítico, aspectos fundamentales de un proceso educativo renovador, se encuentran así ausentes, con lo cual se coloca a los educandos, no importando en edad, en una situación de absoluta pasividad, pasando sólo a ser receptores de un conocimiento estático y a-crítico.

Los talleres de trabajo implican una sustitución radical de la organización y metodología que ha caracterizado al proceso educativo hasta el presente. En su estructura formal se pueden distinguir nítidamente dos unidades operativas o funciones que le conceden una amplia validez operacional: la investigación y la práctica que, dentro de un marco dialéctico, determinan un proceso educativo enmarcado dentro de una realidad histórica y presente. De esta manera dicha realidad puede ser conocida y modificada en parte por la acción del educando mismo, quien pasa a ser un elemento activo y crítico, compenetrado de que el campo de influencia de su conocimiento comprende un universo mayor.

Los talleres de trabajo, o nuevos ejes de articulación académica, son unidades que combinan y relacionan las funciones de investigación, práctica y docencia realizadas por educadores y educandos, configurando un universo de trabajo con fines claramente definidos. En otras palabras, los talleres referidos se constituyen en núcleos de actividad científica donde la información empírica y teórica se selecciona, organiza y acumula en la actividad misma educativa o bien a través de paradigmas de investigación. Es aquí donde, desde una perspectiva epistemológica, la estructura teórica y las fuentes de validación se invierten mutua y simultáneamente para producir un nuevo tipo de conocimiento. Ya no es el saber prefabricado por el profesor o instructor el que se recibe, sellado y empaquetado, el cual sólo es necesario memorizar de la manera más nítida posible para aprobar el curso. Se trata del conocimiento que el propio educando va

* Especialista en Educación Agrícola, IICA-Zona Andina, Lima, diciembre, 1975.

Bajo este marco de tradición teórica el modo de producción del conocimiento está fuertemente influído por una base epistemológica neopositivista y neoempiricista. Su legitimidad académica se sustenta en una ideología cientificista, la cual se cubre con grandes alardes de objetividad y neutralidad, posición que muy pocos pueden sustentar o defender.

Para esta corriente ideológica empirista, el objeto de la ciencia está determinado por el dato empírico y el sujeto que conoce. Es decir, el sujeto epistemológico se reduce a un simple sujeto individual, igualmente empírico. La objetividad requerida en el trabajo científico, también se sustituye por una sumisión a los instrumentos de observación y a las reglas del formalismo metodológico. Es decir, la construcción de un cuerpo coherente de proposiciones teóricas se sustituye ligeramente por un conjunto de conceptos operacionales.

Es así como se llegan a tomar las manifestaciones empíricas de la realidad social como si fuera la realidad objetiva. En esta perspectiva la ciencia se convierte en una ciencia reflejo, ya que renuncia a su esencial carácter crítico, es decir, pierde la única cualidad que le da capacidad para superar las premoniciones o manifestaciones aparentes e inmediatas del mundo fenomenológico.

Atendiendo a razones y a principios de orden didáctico-pedagógico, es necesario precisar qué elementos y qué niveles clasificatorios se pueden localizar en el quehacer de un taller de trabajo a objeto de aclarar un poco más los alcances que esta técnica pueda tener en cualquier tipo de trabajo educativo.

En un primer nivel se diseñan e implementan proyectos de investigación básicos-primarios, con el objeto de producir y acumular nuevos conocimientos y contribuir al entrenamiento práctico de los estudiantes en los diferentes niveles del quehacer científico. Es aquí donde se combina la información proveniente de otras instancias, teniendo como guía el marco teórico de la investigación central del taller. Aquí se capta el interés y la cooperación mutua -en equipo- sobre un problema concreto. Ya no es un individuo (el profesor) quien decide, sino que es el grupo potencialmente creador.

En cuanto al procedimiento propiamente tal, se empieza dirigiendo la elaboración progresiva de monografías, con su respectivo marco teórico, discusión metodológica y orientaciones para la recopilación, elaboración y construcción del dato. Estas monografías tienen por finalidad ir desarrollando las diversas aptitudes de los educandos, al mismo tiempo que le permiten recoger información que más adelante será tratada e incorporada de acuerdo al plan de investigación central del taller.

Desde otro ángulo, este trabajo del educando, por muy modesto o simple que sea, puede pasar a formar parte del Centro de Documentación, constituyendo una especie de gratificación sicológica el esfuerzo realizado por el estudiante. La existencia de este centro es de importancia fundamental y estratégica, ya que no se puede

trabajar de manera productiva, sin contar con una institución que localice, seleccione y acumule de manera sistemática, la información requerida para comprobar la validez de las hipótesis que guían el desarrollo de la investigación.

En un segundo nivel, teniendo en cuenta el desarrollo intelectual adquirido por el alumno a estas alturas, se le permite al educando organizar su trabajo alrededor de un proyecto de investigación más nítido y sólido, el cual será realizado progresivamente. Los problemas que se vayan confrontando, sin duda de mayor profundidad, pueden ser aclarados a través de discusiones en los Seminarios programados en forma específica, de acuerdo a los requerimientos teórico-metodológicos del Programa Global de Investigación. De esta manera, su entrenamiento será cada vez más sólido, permitiéndole desarrollar una monografía mucho más compleja que las anteriores, y con un entendimiento más crítico del o de los problemas.

Una dimensión muy importante, y a manera de ir revisando sus conocimientos, es que los alumnos de este nivel más avanzado ya pueden colaborar en la orientación de los estudiantes de la instancia anterior, tarea que les permitirá, por otra parte, ir definiendo la problemática específica que deseen investigar en forma personal, a un nivel más avanzado, y comprendiendo a la vez la filosofía y dinámica de un nuevo proceso educativo, cooperativo y solidario comprometido con instancias más amplias de la dinámica social.

En una tercera etapa, los educandos deben de tener como centro de interés la realización de una investigación concreta, posiblemente con el propósito de elaborar su tesis de grado o de elaborar un informe y las conclusiones finales del problema al cual se han abocado. Con este objeto, pueden organizarse en grupos o trabajar individualmente, bajo la asesoría de un grupo selecto de profesores-investigadores.

Puesto que a este nivel los estudiantes ya se encuentran próximos a ingresar o retornar al ejercicio profesional, se pueden organizar paralelamente seminarios sobre proyectos específicos que dicen relación al desarrollo nacional o regional, sometiéndolos a la crítica objetiva y científica, con lo cual se vinculan así a los problemas concretos de la realidad nacional.

Se hace fácil notar que los talleres de trabajo rompen con el monopolio de las disciplinas unidimensionales, para dedicarse al estudio y análisis de los problemas por áreas, en donde la situación se aborda de manera integral y no compartamentalizada. De tal manera los talleres de trabajo pasan a integrar el amplio campo del análisis y práctica estructural, donde las micro-entidades desaparecen para dar paso a universos más amplios de acción.

FECHA DE DEVOLUCION

[illegible]			

Autor: Seminario sobre formulación de proyectos y gestión.

Título

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
15 DIC 1991	Microfich