

FASCICULO No. 3

ORGANIZACION Y COORDINACION INSTITUCIONAL

BIBLIOTECA  
DIRECCION GENERAL

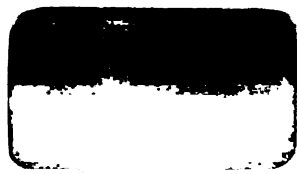


**PROGRAMA  
MANEJO DE PROYECTOS**

IICA  
E 14  
159pr  
Fasc. 3

**IICA**





FASCICULO No. 3

INFORMACION  
10 OCT 1979

**ORGANIZACION Y COORDINACION INSTITUCIONAL**

BIBLIOTECA  
DIRECCION GENERAL

I. I. C. A. 1144  
L  
597

# **PROGRAMA MANEJO DE PROYECTOS**

**Preparado por:**

**Dr. Francisco Nadal  
Dr. C. Pablo Roberts  
Ing. Carlos D. Vallejo**



**PRIMERA EDICION – Mayo 1979 – San José, Costa Rica**

BU ~~\_\_\_\_\_~~

00003950

1000  
1000

## INDICE

	ppág.
<b>PRESENTACION</b>	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>II. JUSTIFICACION DEL MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE GERENCIA</b>	<b>4</b>
<b>A. La Necesidad de Organizaci3n</b>	<b>4</b>
<b>B. La Institucionalizaci3n de la Acci3n</b>	<b>12</b>
<b>C. La Interlocuci3n</b>	<b>15</b>
<b>III. ALGUNOS PROBLEMAS DE ORGANIZACION Y COORDINACION QUE SE DE</b> <b>TECTAN EN EL MANEJO DE PROYECTOS</b>	<b>17</b>
<b>A. En la Coordinaci3n</b>	<b>17</b>
<b>B. En la Organizaci3n</b>	<b>22</b>
<b>IV. CRITERIOS GENERALES PARA LA ORGANIZACION DEL PROYECTO</b>	<b>28</b>
<b>V. PASOS LOGICOS EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACION</b>	<b>33</b>
<b>A. Enumeraci3n de los Pasos</b>	<b>33</b>
<b>B. Especificaci3n de los Objetivos del Proyecto</b>	<b>33</b>
<b>C. Definici3n de la Estrategia a seguir</b>	<b>34</b>
<b>D. Determinaci3n de Funciones y Actividades B3sicas</b>	<b>34</b>
<b>E. Matriz Actividad - Funci3n/Organismos</b>	<b>37</b>
<b>F. Agrupaci3n de Actividades o Funciones</b>	<b>41</b>
<b>G. Opciones Viabiles para la Organizaci3n y Coordinaci3n</b>	<b>45</b>
<b>1. Opci3n I: un solo organismo ya existente</b>	<b>46</b>
<b>a. Hip3tesis A</b>	<b>48</b>
<b>Opci3n a<sub>1</sub>: adici3n temporal de la estructura fun-</b> <b>cional de organismos</b>	
<b>b. Hip3tesis B</b>	<b>50</b>
<b>Opci3n b<sub>1</sub>: divisi3n del trabajo entre las unida-</b> <b>des funcionales del organismo bajo un</b> <b>Coordinador</b>	
<b>Opci3n b<sub>2</sub>: ídem, con participaci3n de los niveles</b> <b>regionales</b>	
<b>Opci3n b<sub>3</sub>: estructura "matricial"</b>	

2. Opción II: varios organismos existentes bajo el liderazgo de uno de ellos	57
3. Opción III: varios organismos existentes sin liderazgo de uno de ellos	60
4. Opción IV: un nuevo organismo para el proyecto	66
H. Programación de la Organización	73
1. Organización de las Unidades Operativas	73
2. Organización de las Unidades Auxiliares	73
3. Organización de las Unidades de Equilibrio	74
4. Organización del Sistema de Dirección y de Relación con el Medio Externo	75
5. Preparación del Marco Jurídico-Legal	76
I. Preparación del Funcionamiento de la Organización	77
1. Definición de "Roles", Funciones y Procedimientos	77
2. Definición de Relaciones Externas	78
3. Cálculo de Recursos	79
BIBLIOGRAFIA	81

## PRESENTACION

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), respaldado por otros organismos ha acumulado experiencias y conocimientos sobre el desarrollo rural durante varios años. En 1976, se estableció el Programa Manejo de Proyectos, con el propósito de desarrollar "modelos" que permitieran proporcionar las herramientas, los conocimientos, las destrezas y las habilidades necesarias para la eficiente ejecución de los proyectos. A partir de julio de 1978, se creó la División de Manejo de Proyectos para apoyar el esfuerzo del IICA de poner en práctica tales modelos.

Uno de los logros principales del Programa ha sido la elaboración de una Guía para Manejo de Proyectos, la cual presenta pautas y algunos criterios que deben observarse en el manejo de proyectos. Además, contribuye con instrumentos prácticos que le sirven al técnico en el terreno. La Guía para Manejo de Proyectos se divide en ocho áreas funcionales, correspondientes al ámbito de las principales preocupaciones de la gerencia, las cuales se encuentran en el manejo de proyectos de desarrollo rural. El enfoque sobre proyectos de desarrollo rural, no solamente proyectos agropecuarios es conveniente porque permite identificar, analizar y solucionar una problemática más compleja, particularmente la relacionada con la coordinación institucional y la participación del beneficiarios

Estas áreas son:

- Análisis de antecedentes
- Preparación para la ejecución
- Organización y coordinación institucional
- Organización de recursos
- Programación de actividades
- Mecanismos operativos
- Supervisión, control e información
- Evaluación

La Guía explicita el alcance y el contenido de cada área, pero no describe con detalle las herramientas que se utilizan en cada paso. Para evitar los documentos de exagerado volumen, se ha previsto la presentación de fascículos sobre cada aspecto, los cuales requieren una mayor y más detallada elaboración en sus metodologías concretas. Estos fascículos integran tres elementos o influencias: lo extraído de la literatura sobre los principios y experiencias más significativos, la contribución de expertos contratados especialmente para elaborar el contenido y, sobre todo, el aporte de las experiencias vividas en varios proyectos; todo ello ha permitido probar y modificar los instrumentos para asegurar así su utilidad. El área de "Organización y coordinación institucional" requiere ampliación y conformación metodológica. En este fascículo, se presenta esa metodología pues se considera útil para el campo concreto de las áreas funcionales descritas en la Guía.

Tanto en los criterios de orientación de la Guía, como en el área correspondiente a la "Organización y coordinación institucional" y en el área de "Mecanismos operativos", se habla de la participación de los beneficiarios. Tal participación sólo puede darse en la acción del proyecto y por medio de la organización de los beneficiarios y la coordinación institucional, para ofrecer bienes y servicios; la primera, es la expresión activa y parlante de las necesidades sentidas, así como el canal de comunicación con la segunda, o sean, los servicios institucionales. Para implantar con éxito los mecanismos operativos ofrecidos por las instituciones, es necesaria la existencia de una organización de los beneficiarios. En este fascículo así como en la de "Organización de los beneficiarios" se introducen los conceptos de "institucionalización" y de "interlocución" dentro del capítulo relacionado con "Justificación del marco conceptual del sistema de Gerencia". Este capítulo se repite en los dos fascículos pues se considera que es la base para justificar tanto la "Organización y coordinación institucional" como la "Organización de los beneficiarios"; y así lograr el éxito del proyecto.

Una vez más, se desea enfatizar que estos materiales recogen técnicas, conocimientos, destrezas y habilidades que han servido en la práctica al



personal de campo y a jefes de proyectos en los países latinoamericanos. Se espera que el ordenamiento y la elaboración de este material sirva para sistematizar y apoyar a los responsables de ejecutar los proyectos.

Por último, y como caso especial, se agradece la especial colaboración del Ingeniero Hugo Ortega, quien como consultor del Programa Manejo de Proyectos dio aportes valiosos para la elaboración de este fascículo.

## I. INTRODUCCION

Un Proyecto de desarrollo es una respuesta a un problema, o a una necesidad sentida por la sociedad o por un grupo social, el cual va en detrimento del bienestar general o impide un incremento del mismo. La identificación y delimitación de la necesidad-problema es el objetivo propio de la investigación que precede a la elaboración de un proyecto específico. Una vez identificado el problema principal, por medio de la serie de subproblemas que lo componen, puede ya determinarse el objetivo principal y los subobjetivos específicos que constituyen la solución propuesta a lo largo del proyecto. Al llegar a este punto, los investigadores poseen de terminado conocimiento de los factores que directa o indirectamente pueden afectar el logro del objetivo-solución. Algunos factores son controlables y, por consiguiente, serán objeto de acción por parte del proyecto. Otros serán considerados como elementos de incertidumbre, es decir, que son propensos a crear dificultad para desarrollar con éxito el proyecto y que, por tanto, serán considerados como restricciones para el logro del objetivo.

De esta manera, quienes proyectan están analizando la solución del problema con un criterio sistemático. Para el logro del objetivo propuesto, han seleccionado todos los factores que se consideran relacionados con la solución del problema. Los factores controlables, que serán llamados componentes del sistema-proyecto, son vinculados por una red de relaciones formales e informales y quedarán sujetos a una serie de procesos y subprocesos administrativos y de operaciones. Los factores condicionantes o restrictivos, es decir, todos aquellos que estando fuera de los centros de decisión del sistema-proyecto influyen de alguna manera en el mismo, constituirán el medio ambiente hacia el que se intentará tender las conexiones requeridas.

Analizando el proyecto desde una perspectiva sistemática, es fácil comprender:

- que cada parte o elemento componente del sistema-proyecto podrá afectar a su desenvolvimiento como un todo;
- que cada parte dependerá de alguna manera de las otras partes;
- que en lo que respecta al proyecto, ninguna de las partes componentes podrá ser considerada como unidad independiente;
- que el logro de los objetivos parciales de las partes tendrá significado en la medida en que afecte al logro del objetivo principal del proyecto;
- que el proyecto no es la simple suma de una serie de partes y de sus correspondientes actividades, sino que fundamentalmente es la interrelación entre las partes para la interacción de sus actividades dirigidas a la consecución de objetivos comunes.

De las consideraciones precedentes se puede inferir que:

- a. La coordinación de las partes en la etapa de implementación de un proyecto dependerá, en buena medida, del grado de percepción que tengan los planificadores y los ejecutores acerca del funcionamiento del proyecto como un sistema en el que los componentes y sus actividades se relacionan entre sí para lograr objetivos comunes. Téngase en cuenta, sin embargo, que un proyecto en el que participen diversos organismos o diversas unidades de un mismo organismo, difícilmente podrá actuar como un sistema dotado de plena integridad o interdependencia. La realidad muestra que la factorización progresiva, es decir, la tendencia a una transición gradual hacia la independencia de las funciones o servicios que tienen relación con el desarrollo rural, ha llevado a la formación de subsistemas diferentes cuando han crecido en complejidad las tareas operativas para el desarrollo. Cuanto más interdependencia requiera el proyecto entre disciplinas, funciones o servicios tanto mayor será la necesidad de coordinación entre ellos.
- b. La organización es de suma importancia para definir y distribuir adecuadamente los cargos y responsabilidades de las partes en función de los objetivos globales del proyecto, así como para interrelacionar formalmente dichos cargos y responsabilidades de manera

que interactúen eficiente y eficazmente.

- c. Organización y coordinación son, por consiguiente, aspectos estrechamente vinculados entre sí, de tal manera que una buena organización para el proyecto ofrece un alto grado de probabilidad de adecuada coordinación. Téngase en cuenta, además, que el éxito del más depurado diseño de organización formal para la ejecución coordinada de un proyecto dependerá, en última instancia, del factor humano participante. La motivación resultante de su desempeño y de su activa participación en el proyecto será fundamental para que el diseño de organización formal funcione adecuadamente en la práctica. Para lograr esa motivación, los niveles directivos deberán manejar hábilmente los procesos de influencia y de comunicación con el personal participante en el proyecto. Deberán asimismo ejercitar su capacidad política de negociación a fin de asegurar las buenas relaciones con los organismos y entidades que constituyen el medio ambiente del proyecto y pueden, por tanto, influir directa o indirectamente en el mismo.

## II. JUSTIFICACION DEL MARCO CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE GERENCIA

### A. La Necesidad de Organización

Un proceso de desarrollo rural auto-sostenido se logrará en la medida en que el sector público y el sector privado estén integrados y participen plenamente con el aporte oportuno de los bienes y servicios necesarios. Hay condiciones exógenas, estabilidad política, un mínimo de recursos, tecnología y tiempo disponible, que inciden en la conformación de la estructura administrativa de los sectores público y privado. Los recursos controlables y disponibles para ambos sectores, se transforman en bienes y servicios que a su vez sirven como insumos para el proceso de desarrollo. Esta transformación de recursos en bienes y servicios se hace mediante la estructura administrativa o de la organización de cada sector.

La integración de la estructura administrativa del sector público conduce, primordialmente a una eficiencia en la provisión de bienes y servicios. La integración de la estructura administrativa del sector privado, permite una eficiencia en la utilización de estos bienes y servicios, como también la provisión oportuna de recursos privados. La participación plena de los dos sectores en el proceso de desarrollo permite mayor eficacia.

En la estructura administrativa del sector público, la integración ideal ocurre tanto verticalmente -según la jerarquía de los niveles administrativos- como horizontalmente, con las instituciones que sirven a la población rural. Verticalmente, esta integración incluye como base el nivel "microorganizacional" de unidades ejecutoras de proyectos y acciones recurrentes en el área local, el nivel de organización medio, las entidades regidoras de las estrategias y los programas dentro de regiones (como una Dirección Regional del Ministerio de Agricultura o un Instituto de Investigación), el nivel "macroorganizacional" y los organismos intersectoriales (por ejemplo un Consejo Nacional Agropecuario y el Ministerio de Agricultura).

Horizontalmente, existe la clasificación de instituciones de acuerdo con los bienes y servicios que ofrecen. La integración que se busca abarca el subsector agropecuario con las instituciones correspondientes y los subsectores complementarios de infraestructura física y de infraestructura social, también con sus instituciones correspondientes. Las instituciones de los subsectores tienen como objetivo principal, la asignación óptima de bienes y servicios necesarios.

En los gráficos que se presentan a continuación (1 al 3) se refleja una perspectiva de la gerencia de las relaciones participativas indispensables en un proceso de desarrollo rural. El gráfico No. 1 1/, ubica en el eje vertical, los tres niveles administrativos y de organización básicos del sector público y sobre el eje horizontal, los principales subsectores con sus instituciones correspondientes que participan en el proceso de desarrollo. Los subsectores complementarios incluyen la de infraestructura física (camino, comunicaciones, energía) y la de infraestructura social (esencialmente salud y educación). El subsector agropecuario se considera la columna vertebral del desarrollo, porque se vincula directamente con el proceso productivo que permite el incremento del ingreso requerido para autoabastecer el proceso. Este subsector agrupa las instituciones de crédito, la asistencia técnica, la comercialización, la investigación, etc.

La estructura del sector público en los países de América, generalmente, da lugar a una transformación de los recursos públicos en un número limitado de bienes y servicios, ofrecidos de manera poco coordinada y a precio relativamente alto (financiado por el Estado que a su vez, cuenta con escasos recursos).

Además, los pocos bienes y servicios disponibles son ofrecidos al productor individual. Esta acción individualizante trae consigo poca o ninguna probabilidad de éxito por su alto costo de operación y en algunos casos por la dificultad de acceso a éstos por parte del pequeño productor.



El gráfico No. 2 1/ representa la estructura administrativa del sector privado. El eje vertical representa un patrón similar al de los tres niveles de organización administrativa que caracterizan al sector público. Los subsectores de la población rural están representados sobre el eje horizontal de acuerdo con sus necesidades y demandas de bienes y servicios para la inversión que exige el proceso de desarrollo. Si bien no todos los proyectos de desarrollo rural tienen un fin exclusivamente social, en la mayoría de los países americanos es el pequeño productor rural el principal destinatario de estos planes, programas y proyectos. Este sector representa, además, su principal potencial de desarrollo.

En el sector privado, la integración ocurre en una dimensión vertical y horizontal. Verticalmente, este eje incluye al nivel "microorganizacional" (nivel ejecutivo) con dos subniveles; el primero serían las fincas y otras unidades de producción y el segundo, las cooperativas de primer grado. El nivel de organización medio (nivel medio operativo) incluye asociaciones nacionales de productores y organizaciones de segundo grado a alto nivel político conformado para las cámaras de productores con alta participación política.

Horizontalmente, se caracterizan los grupos de población rural por una clasificación según la necesidad de bienes y servicios requeridos. Se destaca como el subsector de la población rural prioritaria al productor de escasos recursos.

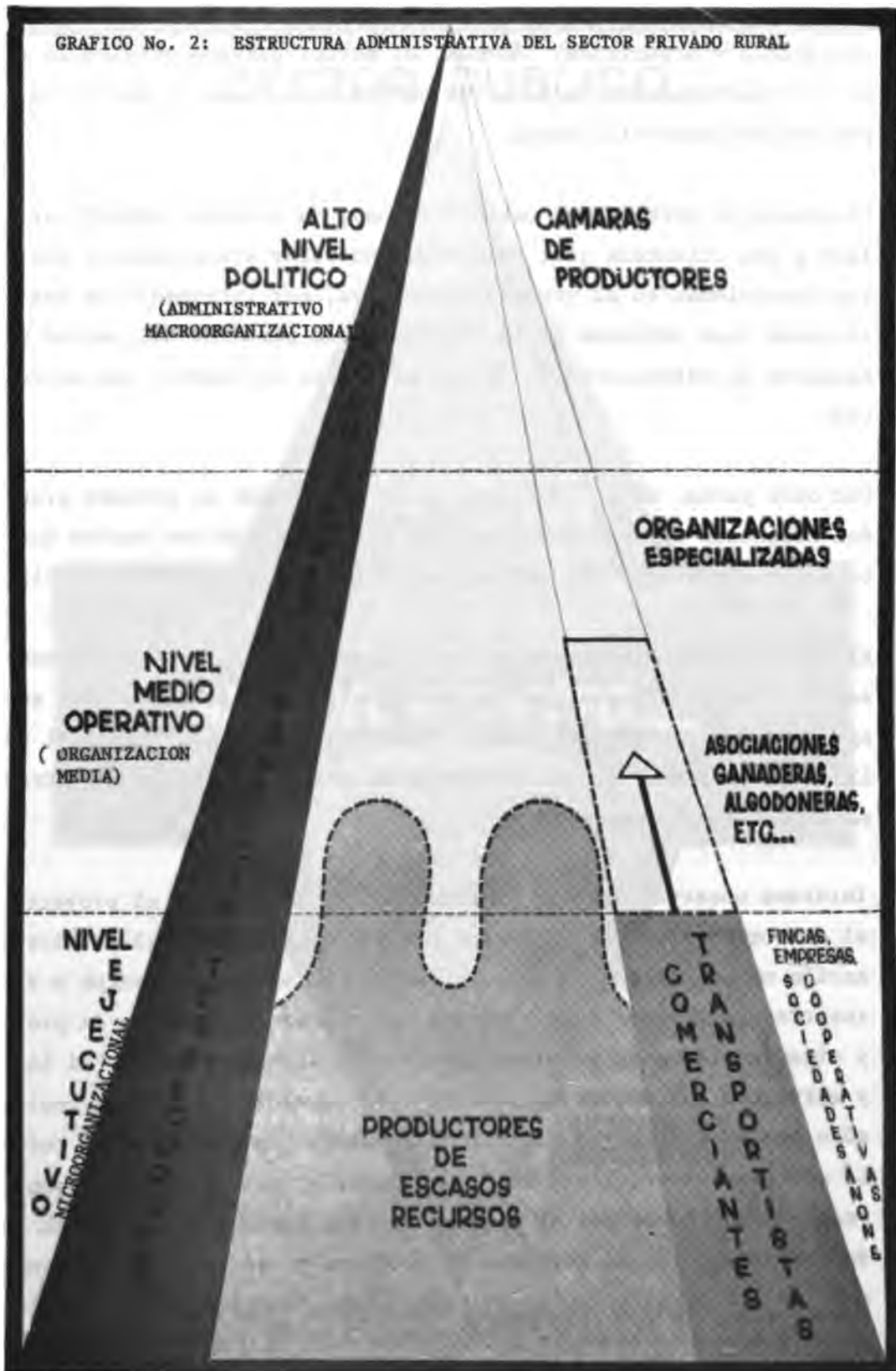
Los productores con recursos "excesivos" conforman otro subsector, en el que están incluidos los que controlan el capital, la agroindustria, el comercio de insumos, etc., mientras que el tercer subsector incluye los pequeños comerciantes, los transportistas, los artesanos y el personal de servicios que habitan y trabajan en las áreas rurales.

La integración de estos tres grupos trata de asegurar la utilización óptima de los bienes y servicios que se canalizan en función de una demanda

---

1/ Gráfico No. 2, página 8





coordinada y organizada. Además, el sector privado origina la demanda de la transformación de recursos públicos en bienes y servicios para el proceso de desarrollo rural.

Planteado el problema en estos términos, es posible identificar por un lado a una clientela que, además de controlar efectivamente los insumos que intervienen en el proceso productivo, por intermedio de sus organizaciones (que influyen en la cúspide de la pirámide del sector público), aseguran la estructuración de los servicios de acuerdo con su conveniencia.

Por otra parte, no se aprovecha la incorporación al proceso productivo del subsector del pequeño y mediano productor, lo que impide una estructuración y conformación del sector público para atender esta clientela.

El tercer gráfico presenta un modelo de gerencia para un proceso de desarrollo rural autosostenido. Se enfatiza la importancia del subsector agropecuario, dentro del sector privado, como el motor para el desarrollo. No se descarta, por supuesto, la participación de los otros subsectores en este proceso. 1/

Interesa observar que la "entrecara" que representa el proyecto entre el sector público con el sector privado, ocurre a nivel de microorganización en una primera etapa, es decir, a nivel de proyectos y acciones recurrentes para el sector público y a nivel de unidades de producción y organizaciones de primer grado para el sector privado. Si los bienes y servicios necesarios se ofrecen oportunamente y en forma coordinada, sólo puede comprobarse a nivel de proyecto y de actividades recurrentes. La utilización eficiente de estos bienes y servicios (junto con otros recursos aportados por el productor) sólo puede verificarse en la unidad de producción en términos productivos y sociales en la consolidación de las organizaciones de base. Esta "entrecara" permite la ubicación de los mecanismos de retroalimentación que necesitan los dos sectores

---

1/ Gráfico No. 3, página 10

GRAFICO No. 3: SECTOR PUBLICO Y PRIVADO EN AREAS DE PROYECTO

# SECTOR PUBLICO



# SECTOR PRIVADO

para determinar el valor y la utilidad de su participación en el proceso de desarrollo.

Si se logra una acción de organización permanente en la base, se facilitará también una efectiva estructuración del sector privado. Las organizaciones que representan el subsector del pequeño y mediano productor, tendrán así ingerencia en el sector público a través del ascenso "organizacional" en la pirámide a niveles de segundo y tercer grado, para estructurar y condicionar las instituciones de acuerdo con las necesidades de los asociados.

El tercer gráfico permite ver, objetivamente, lo que significa una acción coordinada entre el sector público y el sector privado. Lo que se denomina "área de proyecto" en el Gráfico, corresponde al área de acción en que intervienen los dos sectores para el desarrollo del mismo. Al concluirse el proyecto, se elimina la "entrecara" porque se debió cumplir con el objetivo.

Esta "entrecara" aclara la necesidad de una acción coordinada y organizada en cada uno de los sectores, si se quiere lograr un proceso de desarrollo rural integral autosostenido.

Este planteamiento exige dos esfuerzos importantes: uno, la estructuración del sector público que con amplitud será tratado en el fascículo sobre "Sistemas de Organización y Coordinación Institucional", otro la organización de los beneficiarios, tema que trata concretamente este fascículo. 1/

Conviene introducir y argumentar lo que se quiere decir con Institucionalización e Interlocución para justificar con amplitud la necesidad de la organización.

---

1/ Un análisis a nivel mundial concluye que la falta de una organización de beneficiarios es el determinante crucial para lograr proyectos y programas efectivos. (Véase Albert Waterston, Managing Planned Agricultural Development, Government Affairs Institute. 1976)

## B. La Institucionalización de la Acción

El criterio propuesto por E. Bello y otros sobre el proceso de cambio de organización a institución, parece perfecto y acertado desde el punto de vista conceptual. Propone resaltar la importancia que tiene la "mística" de quienes conforman los organismos para que, usando en forma eficiente los recursos disponibles, medios y metodologías, logren impresionar la clientela y el medio. Este proceso permite el cambio de organización a institución. No parece pertinente discernir aquí sobre la validez de este planteamiento, pues no se pretende demostrar el proceso de cambios en los organismos e instituciones, pero, precisa utilizar estos criterios emitidos por Bello para plantear criterios sobre lo que se denomina "la institucionalización de la acción" en proyectos de desarrollo rural. Estos proyectos responden, y se espera por lo menos que así sea, a una lógica de secuencia problemática a resolver, proyecto para solucionar, ejecución y solución permanente del problema. La finalización del proyecto como acción terminal y concreta permite pasar a la etapa de administración funcional en la que las instituciones responden eficientemente con bienes y servicios que demandan y utilizan los productores. Esta secuencia refuerza la lógica sobre: la vida percible o transitoria" para todo proyecto, en el que las actividades que se desarrollan tienen un período de ejecución y en ese período o plazo deben terminarse las acciones y así solucionar la problemática que originó el proyecto, y que, por lo tanto, convierte en innecesaria la estructura operativa y administrativa creada para ejecutarlo.

Estos comentarios incluyen en el análisis dos aspectos importantes: el primer aspecto tiene relación con la secuencia de acciones en el área sobre la que se ejecuta el proyecto. En otras palabras, se espera que, una vez terminada la vida útil del proyecto (logrados los objetivos) quede o se de una permanencia de acciones o actividades, o ambas, que hagan permanentes y renovables los logros del proyecto. En otras palabras, los objetivos logrados con la ejecución del proyecto sirven de base para el inicio del desarrollo sostenido del área. Tomando como ejemplo la necesidad de abastecer un área con agua para riego, se elabora

un proyecto de construcción de una represa para captar agua para tal efecto; terminada la construcción de la represa, deja de tener permanencia la compañía constructora, los equipos, etc. La obra está hecha y allí se inicia el proceso de uso de la misma, convirtiéndose el objetivo de ese proyecto, en insumo para el riego, lo que le da validez y permanencia.

Los proyectos de desarrollo que, como objetivo general persiguen mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales, lógicamente persiguen el objetivo específico de aumentar la producción y la productividad, para lo cual se requiere de insumos y servicios tales como la investigación, la asistencia técnica, el crédito, la capacitación, los servicios de salud y educación, los sistemas de comercialización, etc.

Al finalizar el proyecto, estos productos deben tener una permanencia tal que garantice su continuidad y permanente renovación hacia un desarrollo sostenido.

El segundo aspecto se refiere a los organismos de servicio del sector público y privado que prestaban servicios antes del proyecto, los cuales ofrecen los servicios durante el proyecto y, que deben continuar haciéndolo permanentemente. El objetivo de un proyecto en este aspecto es lograr que los servicios ofrecidos a los productores incorporen esquemas operativos de acuerdo con las condiciones de esta clientela.

Al concluirse el proyecto, estos servicios estarán institucionalizados; es decir que los cambios necesarios a nivel de organismo formarán parte rutinaria de los servicios que presten. A este proceso se le denomina "institucionalización de la acción".

La Guía para Manejo de Proyectos plantea la "institucionalización de la acción" cuando, al terminar el proyecto con las actividades previstas (con base en la participación de los beneficiarios y en la utilización de los productos" institucionales como herramientas para un proceso capacitador), se logra que la organización de los beneficiarios

mantengan el accionar del proyecto sin necesidad de la intervención directa de los agentes externos y de las instituciones. La institucionalización de las acciones es la transferencia del liderazgo de la organización-institución a las organizaciones beneficiarias.

Resalta en este punto como fundamental la transferencia del liderazgo, sin que esto signifique que se reste importancia a factores como la legitimización, la capacidad de acción, la organización de recursos y acciones, las conexiones y relaciones, etc. Conviene aclarar que todos estos criterios suponen que siempre debe existir un mayor aprovechamiento en el uso de los recursos, en el cada vez más eficiente uso de los factores físico-biológicos que son la base de la vida y del desarrollo rural. El enfocar sobre el factor del liderazgo, es demostrar que para la institucionalización de las acciones, es indispensable una organización responsable de la totalidad de las mismas. Por lo menos, de lo que se conoce, la única forma de lograrlo eficientemente es por medio de una sólida organización de beneficiarios. Todo este planteamiento es válido, en la medida en que se concibe que el proyecto debe su valor, no tanto a su propia condición de proyecto, sino a su condición de instrumento para que el o los grupos de población que involucra tengan acceso a la oportunidad de desarrollar y de transmitir a su siguiente generación, las actitudes, destrezas y habilidades que demanda el gran objetivo de la autopropulsión del desarrollo. En otras palabras, el proyecto vale, no tanto por los productos principales que se le suelen acreditar, cuanto por el desarrollo que de aquellos que o bien se consideran como dados o bien como secundarios.

Interesa pues, sobre todo, el logro de la institucionalización de las acciones que, puede estar en contradicción con el logro de los objetivos y metas declaradas del proyecto. Con mucha frecuencia, se desatiende lo primero, por el afán de lograr lo segundo.

### C. La Interlocución

El Gráfico No. 3 1/ permite observar objetivamente lo que significa una acción coordinada entre el sector público y el sector privado. Lo que se denomina "la entrecara" en el gráfico, corresponde al área de acción en que intervienen los dos sectores para el desarrollo del proyecto. Al concluirse el proyecto, se elimina la "entrecara" porque se debió cumplir con el objetivo de institucionalizar la acción.

Esta "entrecara" aclara la necesidad de una acción coordinada y organizada en cada uno de los sectores, si se quiere lograr el desarrollo rural integral. En el sector público, la coordinación institucional es indispensable para lograr un servicio globalizado y globalizante. En el sector privado, la participación de los beneficiarios como demandantes y usuarios sólo se obtiene mediante una organización. Este esquema lleva un sello de diálogo; por un lado, contando con una sólida organización campesina como la expresión de los productores o beneficiarios, como receptora de servicios y demandante de los mismos, como usuaria y administradora hacia adentro de estos servicios, y por último, como canal a través del cual (y en conjunto con esta organización) se detectan las necesidades sentidas y se estructuran como proyectos o actividades todos los servicios para lograr el objetivo del proyecto. Estos servicios incluyen la transferencia de tecnología, la distribución oportuna y económica de crédito, la asistencia técnica apropiada, la distribución de insumos para la producción, la comercialización, etc. Esto sólo es posible si existe una organización campesina, crítica, sólida, robusta y exigente frente al sector público.

El desarrollo tiende al fracaso sin la presencia de la organización campesina que sea el empuje que institucionalice la acción.

Esta acción, esta "entrecara" identifica al área de Interlocución, entendida ésta, por la permanente comunicación de los dos sectores, el de

---

1/ Gráfico No. 3, página 10



la oferta (instituciones) y la demanda (productores o beneficiarios). La interlocución especifica una coordinación institucional analítica abierta al diálogo y dispuesta a recibir la demanda y por otro lado la organización campesina como la única capaz de expresar las necesidades de la clase como tal, determinar sus problemas, expresarlos y exigir la atención de los mismos.

Este diálogo, esta permanente comunicación, crea una interlocución saludable para el logro de los objetivos.

### III. ALGUNOS PROBLEMAS DE ORGANIZACION Y COORDINACION QUE SE DETECTAN EN EL MANEJO DE PROYECTOS

#### A. En la Coordinación

Aunque coordinación y organización son aspectos estrechamente correlacionados en la realidad, se les considera aquí por separado por razones de exposición.

En la Guía para Manejo de Proyectos 1/ se plantea la situación, tan frecuentemente encontrada, de falta de vinculación entre organismos agropecuarios a nivel de programación institucional, así como de deficiencia en la coordinación entre los servicios que los organismos prestan a los productores.

La deficiente vinculación y coordinación se da horizontalmente entre "bloques" de servicios; es caso frecuente la incomunicación entre Investigación y Extensión o Asistencia Técnica, aunque coexistan dentro de un mismo organismo, así como entre éstos y los servicios forestales, de recursos naturales renovables y otros. Se da también una dicotomía entre servicios complementarios como son el Crédito y el de Asistencia Técnica. Verticalmente, se encuentran disfunciones entre diversos niveles de la planificación (unidad de planificación sectorial, unidades de planificación institucional y unidades de programación de servicios específicos). Se da asimismo la incomunicación y desvinculación entre niveles de un mismo organismo, siendo un caso frecuente la que se produce entre el nivel de planificación y el nivel operativo de campo.

¿Cuáles son las causas de esas disfunciones que tanto perjuicio causan a los proyectos plurifuncionales y a la eficiencia y eficacia de los propios organismos de servicios?. Algunos factores que inciden en la complejidad del problema se desprenden de las siguientes consideraciones:

1/ Capítulo IV, pp. 53-55.

1. El llamado "sistema institucional agropecuario" muy raramente actúa en forma sistémica, constituyendo a lo sumo un "marco institucional" de servicios al productor. Es decir, los organismos del sector público agropecuario, a veces en forma individual, a veces constituyendo pequeños grupos institucionales con intereses afines, han estado sujetos a un progresivo proceso de factorización, esto es, de gradual adquisición de independencia en las funciones o servicios para el desarrollo rural en que se ha especializado. Esto los lleva a actuar con base en sus propios objetivos y metas y en sus propios cursos de acción, los cuales no son fácilmente alterables al lado de los objetivos comunes propuestos en un proyecto específico inter-institucional.
  
2. Con respecto al punto anterior cabe notar que la especialización o división del trabajo entre organismos, entre servicios y aún entre unidades o divisiones de un mismo organismo, lleva a un estado de diferenciación en el que los miembros de cada unidad, al especializarse en tareas particulares, desarrollan estilos, ritmos de trabajo y orientación respecto al tiempo y los logros que son distintos de los de otros grupos funcionales. 1/

Basta recordar a este respecto los diferentes estilos de trabajo de un investigador, de un extensionista o de un agente de crédito. De esta manera, puesto que el personal de cada servicio o de cada división especializada desarrolla actitudes, valores, e intereses distintos, a menudo tienen dificultad para alcanzar acuerdos sobre proyectos o programas integrados de acción; aunque se logre el acuerdo, es muy posible que en el desarrollo de las acciones se produzcan desfases entre las actividades de los distintos grupos funcionales.

---

1/ Véase, Lawrence, Paul, R. and Lorsche, Yaywi: Managing Differentiation and Integration, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.

3. En la estructura de producción agropecuaria de algunos países se presenta una dualidad entre un subsector institucional dinámico y orientado hacia el apoyo de la producción comercial, y un subsector institucional orientado hacia el apoyo de las estructuras de producción más deprimidas y que tienen diferentes exigencias de servicios respecto de las estructuras comerciales. Se ha advertido 1/ que:
- a. un mismo organismo que pretenda atender a ambos subsectores con los mismos métodos e instrumentos es probable que fracasase respecto de uno o de otro de los subsectores;
  - b. considerando el principio de homogeneidad como la base para el logro de la acción tanto interpersonal como interinstitucional, es probable que una estructura orgánica que pretenda la acción coordinada de un grupo de organismos heterogéneos en sus objetivos y en sus métodos y técnicas, por estar orientados a subsectores productivos diferentes, corra el riesgo de fracasar en sus intentos de coordinación quedándole a lo sumo la probabilidad de coordinar las partes más homogéneas.
4. Es frecuente que tan sólo una parte (departamento, división o servicio) de un organismo participe en un proyecto en conjunto con otros organismos. En este caso puede hacerse más agudo el problema de la coordinación si las partes del organismo no cuentan con el apoyo y el interés de los centros superiores de decisión de todo el organismo. La situación puede hacerse aún más difícil en algunos casos especiales por ejemplo, cuando la División de Crédito Agropecuario de un banco, especializada en Crédito para los grandes y medianos productores, que suelen tener garantías reales para constituirse en sujetos del crédito, entra

---

1/ Fiori, Ernani: "Los aspectos orgánicos y de gestión como elementos para el logro de la coordinación interinstitucional, en Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola, Bogotá, Colombia, IICA, 1974. (mimeo).

a formar parte de un programa o proyecto especial para el pequeño productor junto con el Ministerio de Agricultura y otras entidades. En este caso, la posible falta de compromiso de las autoridades bancarias respecto de un proyecto marginal para ellos, puede crear dificultades.

5. La heterogeneidad de organización entre los organismos participantes en un proyecto puede dificultar la coordinación entre ellos. Es posible que:
  - a. algunos organismos presenten una estructura de organización descentralizada; es decir, con niveles inferiores dotados de "discrecionalidad" por lo menos en las decisiones operativas, mientras que otros estén centralizados; es decir, cuando el nivel superior que actúa como "cerebro" del comportamiento de la organización, programa las decisiones propias de los niveles inferiores que adquieren caracteres de "autómatas";
  - b. algunos organismos estén desconcentrados operativamente a nivel de región, provincia o zona, mientras que otros operen con sus recursos concentrados a nivel central.

En ambos casos es probable la generación de conflictos o de disfunciones tanto a nivel de programación como a nivel de operaciones, al no contarse con niveles de decisión suficientemente homogéneos en los distintos organismos. Es aún posible que la heterogeneidad de niveles de organización envueltos en un proyecto y dotados de un grado muy diverso de compromiso con el mismo, se traduzca en confusión, pérdida de dirección y disolución de esfuerzos para la consecución de los objetivos del proyecto.

6. No pueden dejarse de lado las consecuencias que las presiones políticas y los antagonismos institucionales pueden producir en la efectiva coordinación de diversas organizaciones que participan en un proyecto. El deseo de ejercer el liderazgo, en

términos de manejo de las decisiones y de los recursos del proyecto, como fuente de poder dentro de la esfera de la administración pública, puede llevar a algún organismo a adoptar posturas de intromisión, de presión y de interferencia, al tiempo que otros organismos participantes se retiran por reacción con una actitud pasiva e inoperante. Más grave aún, es el caso de la interferencia de grupos políticos que "adoptan" un proyecto como expresión concreta de su ideología, o lo rechazan como expresión de la ideología ajena. En ambos casos será difícil evitar las influencias sobre los organismos y sobre las personas que directa o indirectamente intervienen en el proyecto 1/

7. La escasa o la nula participación de los niveles operativos de base en la elaboración de programas y proyectos puede convertirse en fuente de conflictos, si los objetivos y metas centralmente determinados a la luz de las necesidades nacionales o de sectores no logran reflejar los objetivos y necesidades regionales y de zona. 2/

Los niveles operativos de los organismos, estando más cerca de la acción, poseen generalmente mayor información sobre las necesidades de los productores; por consiguiente, su participación en el proceso de programación o de elaboración de proyectos ayudará a reconciliar diferencias o a enfatizar objetivos, mientras que su ausencia podría provocar poco interés por las tareas de ejecución.

8. Los mismos productores pueden contribuir a ahondar la desvinculación entre los servicios. En efecto, dentro del marco de

---

1/ Véase a este respecto: Hirschman, Albert O., El Comportamiento de los Proyectos de Desarrollo. México, D.F., Siglo XXI Editores, 1969., caps. II y IV.

2/ Waterston, Albert: Managing Planned Agricultural Development, Washington, D.C., Governmental Affairs Institute, Draft I, 1975 p.p. 110-115

desconfianza con que muchos tratan el agente externo a su medio ambiente tradicional, parece que tienden a aceptar más fácilmente aquellos servicios que perciben como más relacionados con problemas específicos y que afectan sus intereses reales, por ejemplo, de crédito y de comercialización; en cambio, pueden tender a ignorar otros servicios, como extensión, organización de productores, etc., si de los cuales no tienen relación clara con sus problemas e intereses.

### B. En la Organización

Todo proyecto de desarrollo rural o agropecuario va dirigido a promover algún cambio de índole cualitativa o cuantitativa, o de ambas, en una zona geográfica determinada o en un público (productores, comunidad rural, empresas agropecuarias) o en algún rubro de producción. Sin embargo, los cambios que se promueven mediante el proyecto no se producirán como resultado de combinaciones aleatorias de bienes, servicios, influencias y motivaciones, sino que generalmente sean inducidos por la concatenación intencional de los esfuerzos de un grupo de personas que utilizarán recursos predeterminados para la consecución de las metas establecidas. Esto equivale a decir que el proyecto requiere una organización, vale decir, la conjunción ordenada de esfuerzos de una pluralidad de personas para la realización de misiones comunes. Como se ha afirmado en un conocido documento 1/, "independientemente de sus méritos técnicos y económicos, el éxito de un proyecto depende en gran parte de la eficacia de la organización (....). Sin una organización eficiente, un proyecto bien fundado y viable puede resultar un fracaso".

Las dificultades propias de la organización de un proyecto suelen ser percibidas y evaluadas por medio de sus efectos funcionales: la deficiente coordinación entre las partes, los conflictos entre los diversos centros y ámbitos de decisión, el mal desempeño de procesos internos

---

1/ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Normas Generales para el Análisis de los Proyectos de Producción Agrícola, Estudios de Planificación Agrícola, No. 14, FAO, Roma, 1971, página 22.

como son la información, las comunicaciones, el control, etc., el inadecuado intercambio de información, insumos, productos e influencia con el medio ambiente del proyecto, etc. Sin embargo, es conveniente y necesario remontarse hasta detectar sus causas o raíces en la misma estructura de la organización establecida para el proyecto. Tales raíces pueden ser clasificadas en forma un tanto convencional de la siguiente forma:

1. Dificultades en la "ingeniería" de la organización. Es decir, se trata de las dificultades originadas en la misma concepción de la estructura de la organización del proyecto. Algunos ejemplos:
  - a. La característica más común de los proyectos de desarrollo es su naturaleza de cambio. Un proyecto supone, en mayor o en menor grado, la introducción de innovaciones. El cambio, la innovación lleva consigo una cierta medida de riesgo y de incertidumbre 1/. Ahora bien, en caso de que la ejecución del proyecto sea encomendada a uno o más organismos ya existentes sin un análisis en profundidad de su idoneidad para llevar a cabo empresas innovadoras, podría suceder que más adelante se manifieste la antinomia entre (1) actividades del proyecto que suponen cambio: innovación, imaginación creadora y agilidad para enfrentar situaciones de riesgo y de incertidumbre; y, por otra parte, (2) organismos ejecutores burocratizados, acostumbrados a decisiones y actividades rutinarias y poco proclives a enfrentar con éxito nuevas situaciones que impliquen incertidumbre y riesgo, puesto que la organización burocratizada se caracteriza por su lealtad a las normas establecidas y por el régimen de conducta basado en decisiones programadas (manuales de funcionamiento, de operación, de conducta, etc.)
  - b. En el extremo contrario, puede llegarse a concluir "a priori" que ha de construirse un nuevo organismo ad hoc para el proyecto, sin suficiente consideración de la idoneidad actual o potencial

---

1/ Véase: Berger, Johnson, Lowenthal and Radesovich: "Project Organization" Graduate School of Management, Vanderbilt University, March 1974. (mimeo).



de los organismos ya existentes para asumir las tareas. Puede llegarse así a la regla de "un nuevo organismo para cada nuevo proyecto". Como se explicará más adelante, un organismo ad hoc para el proyecto no es necesariamente un seguro infalible contra la ineffectividad burocrática que se pretende evitar. Las frecuentes y pocas veces felices imitaciones de la Tennessee Valley Authority de los Estados Unidos como modelo de organismo autónomo para un proyecto de gran envergadura, constituyen un argumento de apoyo para la afirmación de que la organización para el proyecto no debe ser concebida apriorísticamente.

2. Dificultades en el diseño de la organización para el proyecto.

Prolongando la imagen comparativa del párrafo anterior, se considerarán aquí las dificultades relacionadas con la arquitectura de la organización. Los problemas de este tipo suelen derivarse o de una inadecuada distribución del trabajo que no responde a los objetivos y a los caracteres propios de proyecto, o bien a la deficiente programación de las interrelaciones y procesos internos de la organización. Algunos ejemplos de tales dificultades ayudarán a esclarecer lo dicho.

- a. A veces una organización es construída en función de personas y no en función de los objetivos y de las actividades a realizar; en tal caso la organización podrá entrar en crisis si cambian las personas sobre las que se basó. Un caso extremo, pero no infrecuente es el de la organización construída en torno a un líder capaz de tomar todas las decisiones, de influir sobre los demás, de coordinarlos y dinamizarlos, y de establecer sólidas relaciones con el medio ambiente. Esta organización durará probablemente mientras dure su líder; si falta éste, se moverá en el vacío y deberá ser estructurada de nuevo. Esto no resta importancia a la necesidad de que el proyecto cuente con una firme dirección e incluso la de identificar y designar lo antes posible al hombre que tendrá la jefatura del proyecto. Se pretende tan sólo llamar la atención sobre el riesgo de una

organización que no llega a institucionalizarse por centrarse en un sólo hombre.

- b. Las tareas propias del proyecto son a veces asignadas a una o más unidades funcionales como "recargo de trabajo". Este tipo de organización funcional, que suele justificarse por razones de ahorro de recursos o por la probada eficiencia de algunas unidades y personas, puede a la larga crear serios problemas de ineficiencia en el desarrollo del proyecto. Esto se hace especialmente patente cuando (a) las nuevas obligaciones recaen sobre unidades o personas que, precisamente por ser eficientes y confiables, suelen ya llevar abundante carga de trabajo; en tal caso, y a plazo no muy largo, o las tareas ordinarias, o las tareas del proyecto, a ambas caerán en el descuido y en la ineficacia; (b) cuando este tipo de organización por recargo de trabajo no es programado y controlado minuciosamente a fin de evitar conflictos de orden de autoridad, de pérdida de perspectiva de los objetivos del proyecto, etc.
- Se debe advertir que la dificultad aquí explicada se atenúa generalmente cuando las actividades propias del proyecto son de carácter rutinario y en coherencia con el 'modus operandi' del organismo o unidad; por el contrario, la dificultad se agrava cuando las tareas propias del proyecto entran en tensión con la rutina de trabajo del organismo.
- c. Otras veces, los centros de decisión y sus respectivos ámbitos son definidos con poca claridad, tanto a nivel de organismos participantes como de personas involucradas en el proyecto. Es este caso, (a) se seguirán roles y responsabilidades confusos que pondrán en peligro el éxito del proyecto o (b) dada la responsabilidad inherente a las situaciones de riesgo e incertidumbre, se tenderá a remitir la toma de decisiones a comités o personas de alto nivel jerárquico, que no siempre tienen la información requerida para decisiones de índole operativa.
- d. Es indudable que el éxito de un proyecto requerirá, a veces, asegurar la participación y el apoyo de altos niveles jerárquicos. Hay que señalar, sin embargo, que con la laudable finalidad

de asegurar el apoyo político y económico, así como la coordinación entre sectores y entre organismos, pueden diseñarse organizaciones frondosas que cubren vertical y horizontalmente una serie de niveles y unidades generalmente ligados en el organigrama por núcleos de diálogo y de vinculación conocidos como "comités de coordinación". Este tipo de organización que procura ciertos beneficios al proyecto, puede llegar a caracterizarse por su pesadez, dado el fuerte insumo de información y de tiempo que consume. Por otra parte, es fácil advertir la inoperatividad de buena parte de los niveles y de los comités que lo componen. Insistiendo en este importante punto: la representatividad que quiere obtenerse mediante este tipo de organización frondosa, busca minimizar los conflictos con el medio ambiente, incorporándolo al sistema-proyecto. Los beneficios de esta estrategia pueden ser notables, pero en la fase de diseño o en la revisión de la organización, hay que ponderarlos respecto del costo que suponen, a fin de no caer en la ineficiencia y en la pesadez operativa.

3. Dificultades en el funcionamiento de la organización diseñada e implantada.

Aunque los proyectantes hayan contado con adecuada información previa al diseño de la organización, será difícil que puedan prever algunas disfunciones que surgirán una vez que la organización entre en funciones. Es evidente la imposibilidad de tener una visión prospectiva completa de las incertidumbres involucradas en la ejecución de un proyecto; es decir, los proyectantes han de trabajar sobre la base de la información disponible, la cual está en función de la acción operativa de objetivos y metas y de la certidumbre de las predicciones, la cual dista de ser perfecta en la mayoría de los casos 1/.

---

1/ Véase el Fascículo No. 12, Sistema de Seguimiento e Información de Gerencia. IICA. 1979).

Muchas de las disfunciones que pueden aparecer en el funcionamiento de la organización se originan:

- a. en la insuficiente flexibilidad de la organización para reajustarse dinámicamente a lo largo de la marcha del proyecto;
- b. en los conflictos, con frecuencia inevitables, entre organismos y entre personas. Las condiciones ideales para el delicado manejo del ámbito psicológico y psicosocial de individuos y de grupos humanos, difícilmente podrán ser establecidas apriorísticamente por los proyectantes, de manera que las dificultades que vayan surgiendo en esos aspectos deberán ser objeto de atención por parte de los directivos para someterlos a los procesos de negociación y de ajuste empírico.

#### IV. CRITERIOS GENERALES PARA LA ORGANIZACION DEL PROYECTO

Durante la etapa de planeamiento del proyecto, es decir, cuando ya realizados los estudios de base se pasa a trazar sus lineamientos, pueden ser determinadas las características generales de la organización para la ejecución del proyecto. Sin embargo, la programación en detalle de la misma suele ser reservada para las fases de diseño y de manejo del proyecto; como se expresa en la Guía de Manejo de Proyectos, luego de la preparación para la ejecución se procede a estructurar la organización y coordinación institucional. Algunos criterios o normas generales pueden ser útiles para determinar las características básicas que ha de tener la organización:

- A. Los objetivos generales y específicos del proyecto, así como las funciones y actividades que habrán de desarrollarse para su logro, constituyen las premisas a partir de las cuales hay que deducir, a manera de consecuencia y de conclusión, el tipo y las características de la organización requerida para el proyecto, dentro del marco de restricciones puesto de manifiesto por medio del diagnóstico institucional.

A este respecto es oportuno citar algunas frases de un experimentado analista de organizaciones:

"Hemos aprendido que el primer paso no consiste en diseñar una estructura de organización; ése es el último paso. El primero es identificar y analizar los elementos constitutivos de la organización, es decir, las actividades que deben abarcarse en la estructura final, y que a su vez sostienen la 'carga estructural' del edificio definitivo".

"La estructura se subordina a la estrategia. La organización no es una forma mecánica. No puede 'prefabricarse'. La organización es una forma orgánica y única de cada empresa individual . (...) La estructura es un medio de alcanzar los objetivos y las metas. Por consiguiente, el trabajo ejecutado sobre la estructura debe partir de los objetivos y la estrategia.

La estrategia, es decir, las respuestas a las preguntas 'qué es nuestra empresa, qué debe ser, qué será', deter-

mina el propósito de la estructura. Por eso mismo determina cuáles son las actividades fundamentales (...). La estructura efectiva es el diseño que determina que estas actividades fundamentales puedan funcionar y rendir (...) El diseño de organización se ocupa, o debe ocuparse principalmente de las actividades fundamentales; el resto es secundario". 1/

- B. Del criterio anterior se deduce lógicamente que el proceso de diseño de la organización ha de comenzar desde abajo hacia arriba. Es decir, dados los objetivos y la estrategia del proyecto, el diseño de la estructura de la organización debe partir de la consideración de las actividades fundamentales que son los elementos que soportarán la carga del proyecto al esquematizar el proyecto con el Resumen Operativo Gerencial; y fijadas las actividades a ejecutar, se procede a elaborar el marco institucional cumpliéndose así el proceso de "abajo hacia arriba".
- C. De los dos criterios precedentes se puede inferir que la claridad de lineamientos para la organización en esta etapa, estará en función de la claridad con que se hayan determinado los objetivos específicos del proyecto, así como la de "operatividad" de los mismos. Objetivos vagos que en realidad son meras declaraciones de principios, tales como 'mejorar el nivel de vida de la población de la zona', no pueden decir nada sobre el tipo de organización necesaria para su logro.
- D. El criterio de economía ha de estar presente a lo largo del proceso de planeamiento y diseño de la organización del proyecto. Esta es un medio importante para los fines del proyecto, pero no es un fin en sí misma. Por consiguiente, la organización deberá realizar su función instrumental con la mayor economía posible. Es decir, si es posible optar entre dos a más opciones factibles de organización en paridad de condiciones de efectividad para el logro de los fines,

---

1/ Drucker, Peter F. La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y Prácticas, Buenos Aires, El Ateneo, 1976. cps. 41 y 42

se debería elegir la de menor costo. El costo se entiende aquí no sólo como económico dentro del concepto de eficiencia, sino que incluye otros tipos de costos que no se expresan necesariamente en términos monetarios; para mencionar un ejemplo, incluye también el costo, a veces alto, de negociación política con otras entidades públicas o con grupos privados para resolver conflictos o para evitar fricciones.

Ejemplos de opciones que pueden presentarse son:

1. Asumir el sector público determinadas funciones de producción de bienes o servicios, o asignarlas al sector privado dentro de los principios de equidad y "subsidiaridad".
2. Asumir un organismo público nuevas funciones, por ejemplo, un banco crea su propio servicio de asistencia técnica para acompañar al crédito, o reforzar la capacidad instalada de otro organismo que ya ofrece alguna asistencia técnica.
3. Crear un nuevo ente para la ejecución del proyecto, o combinar para este fin de capacidad, los recursos y la experiencia de entidades ya existentes.

E. Una regla de prudencia se encuentra en el principio de evolución.

De acuerdo con este principio el diseño de la organización puede prever una serie de aproximaciones sucesivas a lo largo de las cuales la organización se va ajustando a las necesidades del proyecto. Es decir, no se concibe la organización como naciendo con su forma final, sino que se la adapta a las etapas por las que ha de atravesar el proyecto hasta que se hayan logrado los objetivos y la organización sea disuelta. Es muy posible que las actividades predominantes sean diferentes en las diversas etapas del proyecto; por consiguiente, la estructura de la organización que sostiene esas actividades puede ir cambiando por medio de los ajustes que sean necesarios. El siguiente ejemplo puede ilustrar la aplicación del principio de evolución:

Para la elaboración de un proyecto de desarrollo integral de un área de importancia estratégica, la Unidad de Planificación constituyó un equipo interdisciplinario con técnicos cedidos por diversos organismos oficiales. Este equipo, una vez realizado el estudio de situación de la zona, procedió a elaborar el proyecto. El análisis institucional permitió comprobar que los organismos públicos de la región carecían de algunas de las características que, necesarias para el proyecto, como agilidad en la toma de decisiones, flexibilidad en la contratación de personal y en la realización de compras e inversiones, para contratar servicios incluso del sector privado, para procurar y manejar fondos nacionales y externos, etc. Por ello, una vez determinada la estrategia y los lineamientos de acción del proyecto, se decidió crear un nuevo ente. Se procedió, sin embargo, de acuerdo con el criterio de evolución o de sucesivas aproximaciones. La primera, a partir de la estructura matriz del grupo interinstitucional, consistió en integrar formalmente al grupo como División para el Desarrollo del Area en cuestión, con dependencia de la Unidad de Planificación. Durante esta etapa el equipo fue adquiriendo una 'filosofía' común y estableció ya algunas relaciones formales internas al tiempo que iniciaba interrelaciones con otras entidades públicas interesadas en el proyecto por medio de los miembros del equipo originario de éstas. En una segunda aproximación el equipo se distribuyó con base en el patrón ya establecido para la división del trabajo, en la organización del proyecto, determinándose también las necesidades adicionales del personal. En la etapa de implantación, con el apoyo de especialistas apropiados, se definieron las unidades operativas, las unidades de apoyo, y la línea jerárquica, asignándose "roles" y funciones a cada unidad. El cronograma de ejecución del proyecto permitió programar la duración de las actividades de cada unidad y, por



lo tanto, los tiempos para la incorporación del personal al trabajo y de terminación de cada unidad con reincorporación de técnicos a sus organismos originarios.

## V. PASOS LOGICOS EN EL DISEÑO DE LA ORGANIZACION

### A. Enumeración de los Pasos

Los pasos que serán descritos, en el presente capítulo, para el diseño de la organización de un nuevo proyecto, o para el rediseño de la organización para un proyecto en revisión, son los siguientes:

- Especificación de los objetivos del proyecto
- Definición de la estrategia del proyecto
- Determinación de funciones y actividades básicas
- Matriz actividad-función/organismos
- Agrupación de actividades
- Opciones viables para la organización y la coordinación
- Elección de la alternativa
- Programación de la alternativa elegida
- Preparación del funcionamiento de la organización

### B. Especificación de los Objetivos del Proyecto

Se ha señalado ya (IV. a) que el punto de partida para construir una estructura de la organización lo constituyen los objetivos del proyecto, para los que la estructura tendrá carácter de medio o instrumento.

Esto implica que los objetivos del proyecto no sólo deberán estar ya definidos en forma genérica, sino también factorizados o disgregados progresivamente en objetivos específicos que constituyan un cuerpo coherente de estados futuros deseados y posibles con el mayor grado posible de cuantificación. Por esto la importancia de esquematizar el proyecto con el Resumen Operativo Gerencial que fija los cuatro niveles de objetivos (Ver el Fascículo No. 2).

### C. Definición de la Estrategia a Seguir

Por estrategia se entiende aquí el conjunto de orientaciones de tipo general y estable que señalan cómo deberán lograrse los objetivos del proyecto. La estrategia elegida influirá sin duda en el carácter de la estructura de la organización del proyecto, en cuanto señale las modalidades a las que se ajustarán las actividades.

Por ejemplo, un proyecto de crédito agrícola puede ser orientado a incentivar la iniciativa privada, de manera que los mismos productores se organicen y tomen las decisiones que llevarán al logro de los objetivos. En un caso así, la entidad bancaria ejecutora del proyecto incluyó en los préstamos a productores un monto para que contrataran asistencia técnica privada; ésta debería elaborar con los productores los respectivos planes de producción y de financiación. Financió, además, la asesoría técnica y legal de una entidad privada para que los productores formaran su propia cooperativa de comercialización de insumos y productos. En otros casos, más frecuentes, la estrategia del proyecto establecerá una participación oficial mucho más activa y directa, de manera que confluyan hacia los productores una serie de servicios de los organismos públicos: crédito, investigación, asistencia, organización de productores, almacenaje, comercialización de insumos y productos, etc. De esta manera, según la estrategia que se establezca, los organismos públicos pueden asumir un papel de orientadores e incentivadores del desarrollo del proyecto, o pueden constituirse en protagonistas directos del mismo, conjuntamente con los productores.

### D. Determinación de Funciones y Actividades Básicas

Hay que definir a continuación las actividades fundamentales que deberán ser llevadas a cabo para alcanzar los objetivos y metas del

proyecto dentro de la estrategia propuesta basada en las seis funciones de la gerencia de planificar, y programar, seguir e informar, evaluar, organizar, capacitar y promover. En la realidad, las actividades que se realizan podrán ser muchas y variadas, de manera que el interés se centra ahora en la identificación de las actividades que como se expresó anteriormente, soportan la carga del desarrollo del proyecto.

Las actividades que se consideren como fundamentales podrán variar según la naturaleza, según la estrategia definida y aún, en ciertos tipos de proyecto, según la etapa de su desarrollo. Este último punto indica que en la primera etapa de algún proyecto, una actividad fundamental puede ser el establecimiento de relaciones entre el proyecto y el medio ambiente institucional, o asegurar el adecuado flujo de recursos para el proyecto, o capacitar al personal de las entidades locales, que han de formar parte activa en el proyecto, etc.

Por lo general, las actividades que se consideran como fundamentales podrán ser incluidas en alguno de los siguientes grupos:

1. actividades de operación, que guardan relación directa con la producción de los bienes y los servicios que la organización debe aportar al proyecto;
2. actividades administrativas o directivas que serán básicamente las de dirigir, coordinar, controlar o supervisar;
3. actividades programáticas que mantendrán el proyecto en permanente actualización. Incluyen, entre otras, la orientación de los flujos de información, la realimentación y reprogramación, la evaluación de desempeño y de resultados, etc;
4. finalmente, si el proyecto trata de introducir o de desarrollar innovaciones, hay un trabajo innovador que puede tener diferentes exigencias tanto en el área operativa como en el área de

dirección. Como señala Drucker 1/ la innovación es un término económico y social que señala el cambio de comportamiento de los agentes económicos y sociales.

Sin menoscabo de las actividades de índole directiva y programática que serán consideradas más adelante, la atención se centra generalmente en las actividades de operación o de ejecución que atañen directamente a la consecución de los objetivos del proyecto. Sin los proyectantes han considerado ya los aspectos técnicos relativos al proyecto, estarán en condiciones de poder determinar las actividades de operación que se deben realizar en función de los objetivos específicos propuestos.

Supóngase a manera de ejemplo, que el proyecto vaya dirigido a obtener determinados porcentajes de incremento de la producción y de la productividad en ciertos rubros, en un área geográfica específica, con determinadas características de los productores, y en un período determinado. En función de los objetivos, se pueden definir las actividades fundamentales que se deben realizar, que expresadas aquí en líneas generales, pueden ser:

- promoción del uso del crédito para otorgar en condiciones favorables para el productor;
- determinación y experimentación de conjuntos de prácticas tecnológicas para determinados cultivos y para diferentes tamaños de empresas productivas;
- transferencia de la tecnología de manera que la mayoría de los productores la vayan adoptando progresivamente; esto supone un proceso de capacitación y de motivación;
- racionalización de sistemas de manipuleo del producto

---

1/ Op. cit., cap. 61

- a fin de evitar pérdidas poscosecha y de ofrecerlo en las mejores condiciones para su mercadeo;
- reordenamiento de los sistemas de transporte, de acopio y almacenaje a fin de que la producción pueda ser absorbida oportunamente por la agroindustria.

#### E. Matriz Actividad-Función/Organismos

Una vez definidas las actividades se introduce en la secuencia la variable institucional; ¿cuál o cuáles organismos públicos y entidades privadas pueden realizar o realizan tales actividades?

El procedimiento a seguir es el siguiente: 1/

1. Se establece un listado de las actividades o funciones necesarias para el desarrollo del proyecto, tal como quedaron determinadas en el apartado D.
2. Se hace un listado de las entidades públicas o privadas o de ambos, que deben realizar tales actividades o cumplir tales funciones.
3. Se construye una matriz (Ver Cuadro No. 1) 2/ poniendo las entidades en las filas y las actividades o funciones en columnas o viceversa).
4. Cuando una entidad tiene facultad legal para realizar una determinada función o actividad, se coloca una X en la intersección fila-columna, De esta manera se obtiene una visión clara de lo que las instituciones públicas y entidades privadas pueden hacer respecto de las actividades del proyecto.
5. Como para los fines del proyecto no basta conocer cuál es la ca-

---

1/ Véase IICA, Método para un Análisis Formal y Operativo del Sector Público Agropecuario". Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, 1975, San José, Costa Rica. (mimeo).

2/ Cuadro No. 1, página 39

pacidad legal de la que están dotadas las entidades públicas para realizar ciertas funciones o actividades, sino que es necesario saber qué es lo que en realidad hacen, el análisis de los programas y presupuestos de esas entidades permitirá conocer si las entidades cumplen o no, y con qué prioridad, las funciones que les han sido asignadas por la ley o por el decreto que las creó.

6. Si las entidades cumplen realmente las funciones legales que les han sido asignadas, puede encerrarse el signo X dentro de un círculo. De esta manera, una X en la intersección fila-columna significa que la entidad tiene capacidad legal para realizar una función, pero que no la cumple en la realidad; una X rodeada de un círculo, significa que cumple realmente su función legal; un círculo sin X significa que la entidad realiza funciones para las que no está legalmente autorizada. Si una intersección línea-columna no tiene signo alguno, significa que la función está vacía sin que haya entidad alguna que pueda cumplirla.
  
7. El análisis de la matriz permitirá apreciar las repeticiones de funciones por parte de dos o más entidades públicas o privadas, o de ambas. Si hay repetición, se debe considerar si es complementaria (por ejemplo, respecto de rubros de clientelas o de áreas geográficas distintas) y entonces es aceptable; o si es repetitiva, y entonces se está ante un caso de ineficiencia o mal uso de recursos institucionales que podrá causar dificultades al proyecto; o si es competitiva como cuando dos o más bancos suministran crédito a una determinada clientela, o cuando una entidad pública y otra privada realizan igual función sin distinción de rubro o clientela, y en tal caso habrá de considerarse las ventajas y desventajas relativas de tal competencia en vista de los objetivos del proyecto.

En la matriz del Cuadro No. 1, colocando en orden decreciente de

Cuadro No. 1

Marco Institucional del Proceso de la Producción  
de Fibra de Algodón en Formosa

ENTIDADES	POLIT. TIERRAS	POLIT. ALGODON.	PLANIFICACION	CRED. PRODUCT.	CRED. COMERC.	PRODUCCION SE- MILLA CERTIFC.	PROVIS. INSUMO	LABORES CULTUR.	INVESTIGACION	EXPERIEMTAC.	ASIST. TECNICA	TRANSPORTE	ACOPPIO	DESMOTE	VENTA FIBRA	CONTROL CALIDAD	CLASIFICACION	SEGUROS	ORGANISMOS PRODUCTORES
	(X)																		
INS. TIERRAS Y COLONIAS																			
MINIST. ECONOMIA		X	X	X	X														
MINIST. ASUNTOS AGROPECUARIOS		X				X			X	X									
GOB. PCIAL. PLANEAMIENTO	X		X																
JUNTA PROV. ALGODON		(X)	(X)	X	X	X				X	X	(X)	(X)	(X)	(X)	X	(X)		
INTA SAENZ PEÑA						X			(X)	(X)	(X)				X				
INTA EL COLORADO						X			(X)	(X)	(X)				X				
S.A.G. SANIDAD VEGETAL						(X)			X	X	X				X				
BANCO NACION				(X)	(X)														
BANCO PROVINCIAS				(X)	(X)														
COOPERATIVAS				X			X						(X)		(X)				
DESMOTADORAS PRIVADAS				X									(X)	(X)	X	X	(X)		
ACOPLADORES				(X)			(X)						(X)		X				
CLASIFICADORES FIBRA																(X)			
CORREDORES															(X)				
CAJA NAC. AHORRO Y SEG.																		(X)	
COMERCIOS							(X)												
TRANSPORTISTAS																			
ASOCIACION SEMILLEROS						(X)				X	(X)								X
CONTRATISTAS DE MAQUINAS								(X)											
DEPROA																			X

(X) Funciones que cumple

X Funciones que debería cumplir



Cuadro No. 2

Marco Institucional del Proceso de la Fibra de Algodón en Formosa  
(Matriz Ordenada)

FUNCIONES		CREDITO AL PORTADOR	PRODUC. SEMILLA CERTIF.	CONTROL CALIDAD	EXPERIMENTACION	VENTA FIBRA	CREDITO COMERCIALIZ.	INVESTIGACION	ASISTENCIA TECNICA	ACOPIO	POLITICA ALGODONERA	PLANIFICACION	PROVISION INSUMOS	CLASIFICACION	POLITICA TIERRAS	DESMOTE	ORGANIZACION PRODUCT.	SEGROS	No. FUNCIONES LEGALES	No. FUNCIONES REALES
ENTIDADES		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X			13	7
	JUNTA PROV. ALGODON	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X		X			6	4
	DESMOTADORAS PRIVADAS			X		X				X				X		X			5	4
	ACOPIADORAS	X		X		X		X		X			X						5	3
	INTA SAENZ PEÑA Y COLORADO		X	X	X			X											4	2
	COOPERATIVAS	X				X				X			X						4	0
	MINISTERIO DE ECONOMIA	X					X				X	X							4	1
	MINISTERIO ASUNTOS AGROPECUARIO.		X	X	X			X			X								3	1
	S.A.G. SANIDAD VEGETAL		X	X					X										3	1
	ASOCIACION SEMILLEROS		X		X											X			2	2
	BANCO NACION	X					X												2	2
	BANCO PROVINCIA	X					X												2	2
	GOB. PROVINCIAL PLANEAMIENTO							X			X				X				1	1
	COMERCIOS												X						1	1
	CLASIFICADORES FIBRAS												X						1	1
	INST. TIERRAS Y COLONIAS													X					1	1
	CAJA NACIONAL AHORRO Y SEG.																X		1	1

(X) Funciones que cumple

X Funciones que debería cumplir

arriba hacia abajo las entidades con mayor número de funciones o actividades en relación con el proyecto, y de izquierda a derecha las funciones o actividades más repetidas, se construye el Cuadro No. 2. Este ordenamiento permite identificar rápidamente los organismos básicos para el proyecto, así como las funciones o actividades del proyecto que son objeto de mayor o de menor atención institucional. Esto permitirá sacar una serie de conclusiones importantes; por ejemplo, si la mayor parte de funciones o actividades para el proyecto son objeto de atención por parte de un organismo, éste será probablemente el encargado de asumir el proyecto; si algunas funciones importantes para el proyecto están vacías (legal y realmente) hay ya indicación de que podrá requerirse un nuevo organismo que tome a su cargo la realización del proyecto.

#### F. Agrupación de Actividades o Funciones

Definidas las actividades que se consideran fundamentales en el proyecto y relacionadas con las entidades públicas y privadas que tienen vinculación con el área del proyecto, podrán ser agrupadas con base en uno o más criterios. Téngase muy en cuenta que el criterio, y más probablemente la combinación de criterios, dependerán esencialmente de los objetivos y de la estrategia del proyecto, así como del cuadro institucional mencionado en el punto E. La importancia de la agrupación estriba en que proporciona la tipología general con que las actividades del proyecto serán subdivididas y asignadas a las unidades de la futura organización para el proyecto.

##### 1. Criterio de especialización funcional

Se basa en la agrupación de funciones comunes en las distintas unidades de la organización:

Por ejemplo:

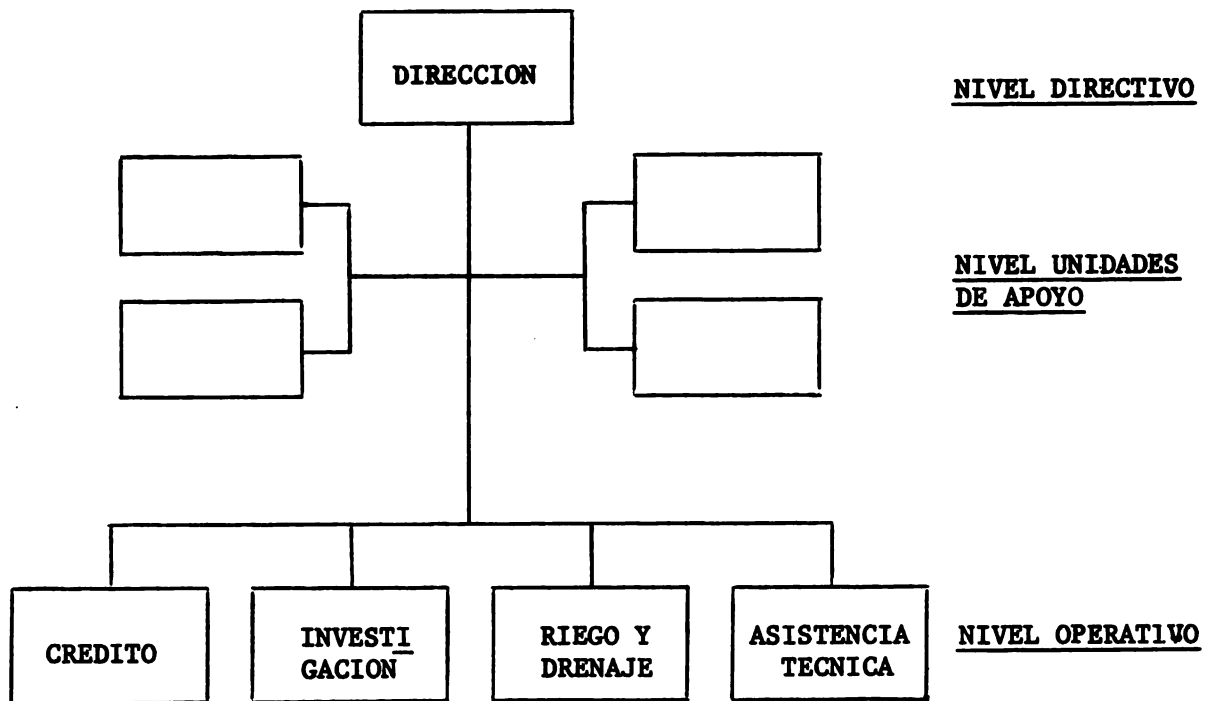
- crédito de operación y de inversión
- investigación y experimentación
- riego y drenaje

- asistencia técnica
- organización de productores y capacitación

Una organización basada en este criterio de agrupación tendrá la siguiente estructura genérica;

GRAFICO No. 4

Organización Según Especialización Funcional



2. Criterio de producto

Por ejemplo:

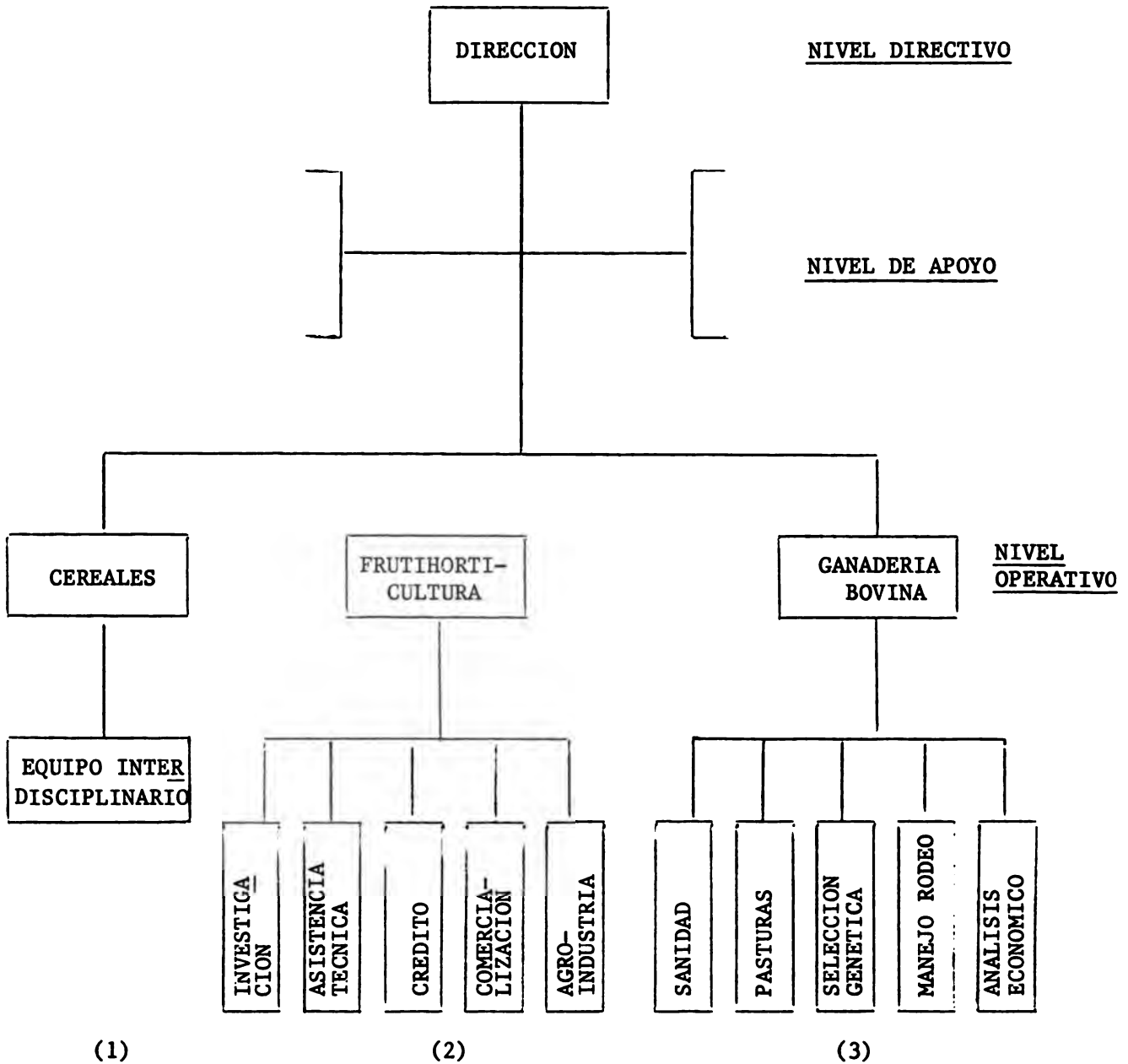
- actividades para cereales
- actividades para frutihorticultura
- actividades para ganadería

Cada uno de estos grupos puede a su vez, (1) constar de un equipo interdisciplinario para cada rubro o conjunto de rubros, (2) subdividirse en secciones por disciplina, o (3) subdividirse en secciones por función o actividad.

En el Gráfico No 5 1/ se esquematiza este tipo de agrupamiento

1/ Gráfico No. 5, página 43.

Gráfico No. 5  
Organización según Tipo de Producto



Se entiende que la aplicación de los subcriterios (1), (2), (3) no es simultánea, sino que se aplicará por lo general uno de ellos en el proyecto.

por producto o grupo de productos, incluyendo sucesivamente en ellos las opciones (1), (2), (3) para poder ejemplificar lo expresado mediante un sólo gráfico.

### 3. Criterio de disciplina

Por ejemplo, para un proyecto de ganadería bovina; ver el caso esquematizado en el Gráfico No. 5.

### 4. Criterio de clientela

Por ejemplo:

- empresas subfamiliares
- empresas familiares
- empresas multifamiliares medianas
- empresas multifamiliares grandes

### 5. Criterio de subproyectos

Combinando varios de los criterios precedentes se pueden agrupar las actividades requeridas para un subproyecto de producción de cereales para empresas multifamiliares medianas, involucrando diversas funciones y disciplinas; otro subproyecto agruparía actividades para horticultura en unidades subfamiliares y familiares, etc.

### 6. Criterio geográfico

La existencia de zonas ecológicas y económico-sociales diferenciadas dentro del área del proyecto, puede aconsejar la agrupación de actividades según subáreas geográficas, en vista de especializar los recursos del proyecto y de evitar un tratamiento homogéneo erróneo de las áreas diferenciadas.

La importancia de la selección de criterios de agrupación de actividades es obvia: (1) todo el sistema de interrelaciones que se construirá más adelante, estará en función de la manera cómo se hayan agrupado las actividades; (2) el propio sistema de dirección y manejo del proyecto podrá variar ampliamente

según la agrupación adoptada; (3) la asignación y distribución de recursos del proyecto adoptará caracteres distintos según el tipo de agrupación.

#### G. Opciones Viabiles para la Organización y la Coordinación

Dadas las actividades necesarias para el logro de los objetivos del proyecto, así como el o los criterios elegidos para su agrupación, puede ya pasarse al planteamiento de diversas posibilidades de la estructura de la organización para el proyecto.

El número de posibilidades derivables tanto de experiencias reales como de análisis teóricos es en realidad ilimitado. La proposición de posibilidades que lleven a cabo los proyectantes girará necesariamente en torno de diversas restricciones y circunstancias que limitarán ya el número de opciones posibles. Tales restricciones y circunstancias se derivan, generalmente de:

- i. el análisis institucional que se habrá realizado entre los estudios previos a la elaboración del proyecto, el cual pone de manifiesto la capacidad actual y potencial de los organismos de los sectores, su nivel de interrelación y de coordinación así como factores condicionantes del éxito del proyecto;
- ii. la naturaleza del proyecto, así como sus alcances y sus estrategias, aportarán otra serie de factores. La organización no será la misma si se trata de proyectos relativamente simples como de construcción de caminos para facilitar la comercialización, o de asistencia de crédito, o de construcción de un sistema de irrigación, que si se trata de proyectos complejos como el proyecto de desarrollo integral de la cuenca de un río, o de desarrollo rural integrado (DRI)
- iii. las orientaciones de política general y de sector que hayan recibido los proyectantes.

Todos estos elementos de juicio permitirán, en primer lugar, discernir entre lo que es deseable y lo que es factible; en segundo lugar, permitirán presentar a los niveles decisorios aquellas posibilidades

que aparezcan como menos conflictivas y más económicas entre las opciones factibles.

Se presentan a continuación cuatro posibilidades de organización que de alguna manera tipifican la gran variedad de opciones.

### 1. Opción I

La naturaleza y objetivos del proyecto, así como el análisis de matriz explicado en 5, indican que un solo organismo ya existente puede asumir la implantación y ejecución del proyecto.

En este modelo, el más simple, la estructura de la organización del organismo elegido constituye la base para la configuración del proyecto.

Esta opción ofrece claridad, simplicidad y economía, dadas las siguientes circunstancias:

- i. el organismo ha sido designado por la autoridad político-administrativa como "agencia ejecutiva" del proyecto.
- ii. el proyecto no es de carácter complejo; es decir, no involucra muchas funciones o actividades básicas;
- iii. la entidad está especializada en las funciones o actividades propias del proyecto; es decir, las actividades del proyecto son coherentes con la rutina de trabajo propio del organismo; si algo hay que añadir, podrá hacerse sin alterar el curso ordinario del organismo;
- iv. la entidad desempeña sus funciones o actividades en forma habitualmente satisfactoria;
- v. la entidad posee facultades legales que permiten prever una adecuada agilidad y flexibilidad en la administración del proyecto.

Un ejemplo sencillo es el siguiente: en un país la Unidad de Planificación del Ministerio de Agricultura elaboró un proyecto de crédito agrícola para desmonte de 420,000 Has. las cuales, ubicados

dentro de fincas de más de 100 Has. contenían monte degradado, siendo aptos para cultivos de secano. El proyecto había de proveer crédito para que los productores contratasen los servicios de empresas comerciales especializadas en desmonte, o para que, organizados en grupos, ellos mismos adquirieran la maquinaria requerida. El crédito de inversión estaba, pues, dirigido a: (a) compra de maquinaria de desmonte; (b) contratación de servicios de desmonte; (c) gastos operativos del desmonte; (d) inversión en maquinaria agrícola para las tierras desmontadas. Como agencia ejecutiva del proyecto, con aporte internacional, se designó al Banco Nacional. Se halló que éste contaba con una central y con sucursales en las nueve provincias beneficiarias del proyecto. El Banco demostró estar capacitado para el manejo de distribución del crédito agrícola, y tener amplia experiencia en la ejecución de proyectos similares. La Oficina Central se adjudicó la función de decidir en los aspectos administrativos, de controlar sus sucursales, de aprobar los préstamos que sobrepasasen los límites asignados a las sucursales, y de fiscalizar a través de sus auditores de zona la gestión administrativa y crediticia de las filiales. Estas habían de tramitar, otorgar y supervisar los préstamos a productores, o a grupos de ellos, previa presentación de certificados de habilitación y para el desmonte producidos por las unidades técnicas provinciales del Ministerio de Agricultura. Tanto las sucursales como la sede Central mantenían planes de cuentas de las operaciones del proyecto que permitían identificarlas rápidamente y por separado respecto a la contabilidad general del Banco.

El ejemplo precedente se refiere a un proyecto relativamente simple, con una sola actividad básica a cargo de una entidad



bancaria cuya estructura vertical, rígida y eficiente no ha de suponer modificación alguna para poder asumir la ejecución del proyecto; no hay problemas que puedan ser percibidos 'a priori' en la coordinación de las operaciones.

En casos más complejos de proyectos plurifuncionales, diversas posibilidades de organización son posibles dentro de la presente opción. Véanse algunas de esas posibilidades con base en dos hipótesis de financiación del proyecto.

a. Hipótesis A:

Se parte de la hipótesis de que la entidad ejecutiva del proyecto contará con recursos nuevos, es decir, manejará re recursos financieros adicionales (nacionales o internacionales) que le permitirán contratar personal adicional y asumir cos tos operativos fuera del presupuesto ordinario. Dentro de esta hipótesis, señalamos la opción más típica de entre las muchas posibles:

i. Opción  $a_1$ : Manteniendo inalterada la estructura de organización de la entidad, con sus direcciones o divisiones funcionales, se le añade con carácter temporal la estructura de organización del proyecto (Ver Gráfico No. 6) 1/ Las características de esta opción son:

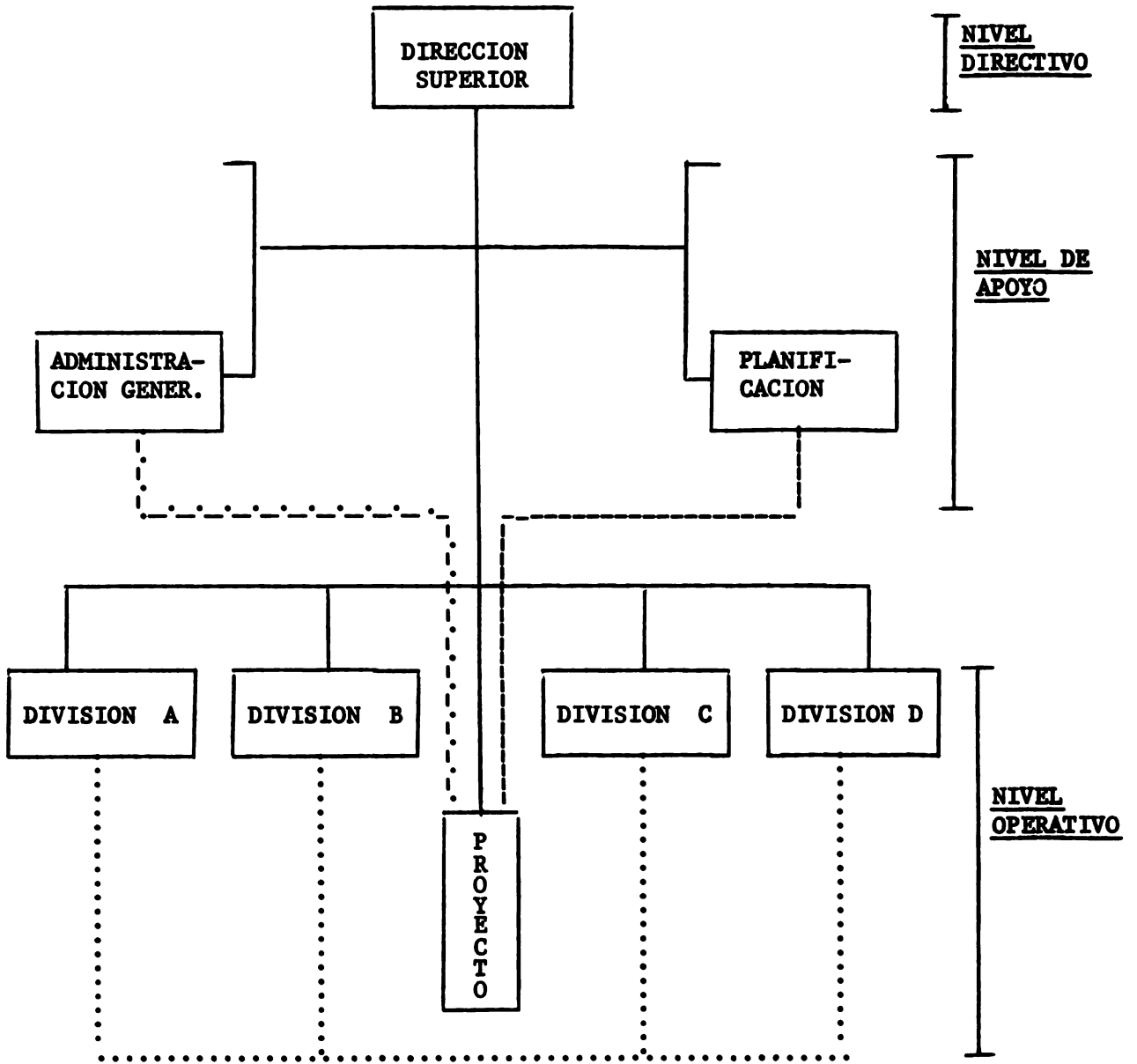
- la unidad-proyecto consta de personal técnico contratado temporalmente para este efecto. En algunos casos el grupo del proyecto ha sido integrado por técnicos de las diversas direcciones o divisiones de la entidad, siendo sustituidos temporalmente en éstas por los técnicos contratados.
- la unidad-proyecto cuenta con un Jefe o Coordinador, que depende jerárquicamente del nivel directivo más adecuado para el tipo de decisiones superiores que se deben tomar. Dicho Jefe o Coordinador dirige a su

---

1/ Gráfico No. 6, página 49

Gráfico No. 6

Organización Temporal para un Proyecto



- Línea Jerárquica
- Línea Asesoría Programática
- ..... Línea Asesoría Técnica
- .-.-.-.- Línea Relación Administrativa

personal en todo lo que concierne al proyecto.

- los directores de las Direcciones o Divisiones funcionales, por ejemplo. investigación, extensión, recursos naturales renovables, etc., si se trata de un Ministerio de Agricultura, tendrán relaciones de asesoría técnica, pero no relaciones de mando, respecto del personal técnico contratado o asignado al proyecto.
- la administración del proyecto está a cargo de la Administración General de la entidad, la cual establecerá una contabilidad separada para el proyecto.

Está claro que esta opción es especialmente adecuada para proyectos de índole interdisciplinaria pero de carácter puntual, sin gran diversificación de actividades y sin participación de unidades regionales o de zonas de la entidad. Sus ventajas estriban en su agilidad y flexibilidad, reduciendo a un mínimo el lapso entre información-decisión-acción, al depender directamente de los niveles superiores de decisión y al no tener que transitar por los niveles intermedios, con tanta frecuencia rutinarios y burocratizados, de la organización.

#### b. Hipótesis B

Se parte de la hipótesis de que la entidad ejecutiva del proyecto administrará recursos financieros propios y ajenos para las operaciones del proyecto y utilizará el personal de sus unidades funcionales para ejecutarlo.

- i. Opción  $b_1$ : A cada unidad funcional le es asignada la parte del trabajo que le corresponde dentro de su especialización.

La unidad elabora en detalle su programa de acción para el proyecto, para ejecutarlo de acuerdo con el cronograma establecido. Las características propias de esta opción son:

- el proyecto cuenta con un Jefe o Coordinador. Este puede ser, (a) un funcionario de categoría superior

a los jefes de las unidades funcionales con dependencia directa de la Dirección Superior del organismo, o (b) el Jefe o Director de la unidad funcional con mayor participación en las tareas del proyecto.

- en cada unidad funcional son designadas normalmente las personas a quienes incumbe la ejecución de las tareas asignadas a la unidad dentro del proyecto. Nótese aquí que la responsabilidad por la ejecución de las tareas corresponde al Jefe o Director de las Unidades, ya que tal responsabilidad no es delegable a los técnicos o funcionarios de la unidad. Podrán surgir también dificultades si las tareas del proyecto son asignadas a técnicos como recargo de trabajo u ocupación "tiempo parcial". Como se explicó anteriormente, ésto lleva fácilmente a ineficiencia e ineffectividad.
- el Coordinador del proyecto, con la asistencia de los jefes o directores de unidades, tiene a su cargo la supervisión de la marcha del proyecto.

Esta opción, dado que el organismo ejecutor, un Ministerio de Agricultura por ejemplo, reúne las funciones y disciplinas necesarias para el proyecto, tiene la ventaja de reducir el ámbito de la coordinación al seno de una misma entidad, sin que intervengan los procesos de vinculación y negociación con otros organismos del sector. En el caso de que intervenga también un organismo de crédito, las dificultades se aminoran si la entidad ejecutora lleva el peso de las actividades del proyecto.

Sin embargo, es muy posible que surjan problemas de coordinación dentro del organismo. En primer lugar, el liderazgo del proyecto se encuentra con frecuencia en posición débil. Si el jefe o coordinador es una persona nombrada ad hoc para el proyecto, no tendrá autoridad formal sobre los jefes de las unidades funcionales, de manera que deberá recurrir a la negociación con ellos o

a la instancia a la autoridad superior que es solución poco palatable para los mandos intermedios. Que el jefe o coordinador sea persona de alto rango en la jerarquía institucional (Viceministro, Subsecretario, Director de operaciones, etc.), podrá ser justificable en proyectos de gran importancia para el organismo, pero no en proyecto de relativa escasa importancia respecto del quehacer global de la entidad. Si se designa como Coordinador al jefe de la unidad funcional con mayor participación en el proyecto, se repiten las mismas dificultades del caso anterior, ya que las demás unidades no siempre admitirán el liderazgo de un igual.

- ii. Opción  $b_2$ : Para resolver esas dificultades se recurre algunas veces al nombramiento de un funcionario de rango mayor como responsable superior del proyecto, quien preside un comité constituido por los jefes de las unidades funcionales que intervienen, creándose además la figura del jefe o coordinador ejecutivo del proyecto (ver Gráfico No. 7 1/). De esta manera puede lograrse una mayor intercomunicación, al tiempo que se mitigan los celos y roces entre unidades funcionales. Este esquema es particularmente apto cuando los niveles regionales y locales de las unidades funcionales (Direcciones Regionales, Estaciones Experimentales, Agencias de Extensión, etc.) han de participar activamente en la ejecución del proyecto (Ver Gráfico No. 8 2/).
- iii. Opción  $b_3$ : Respetando la estructura de organización de la entidad, que es por lo general de tipo piramidal y funcional, se le añade una organización de tipo "matricial" para el proyecto. (Ver Cuadro No. 3 3/). Las características de la organización del proyecto en esta

---

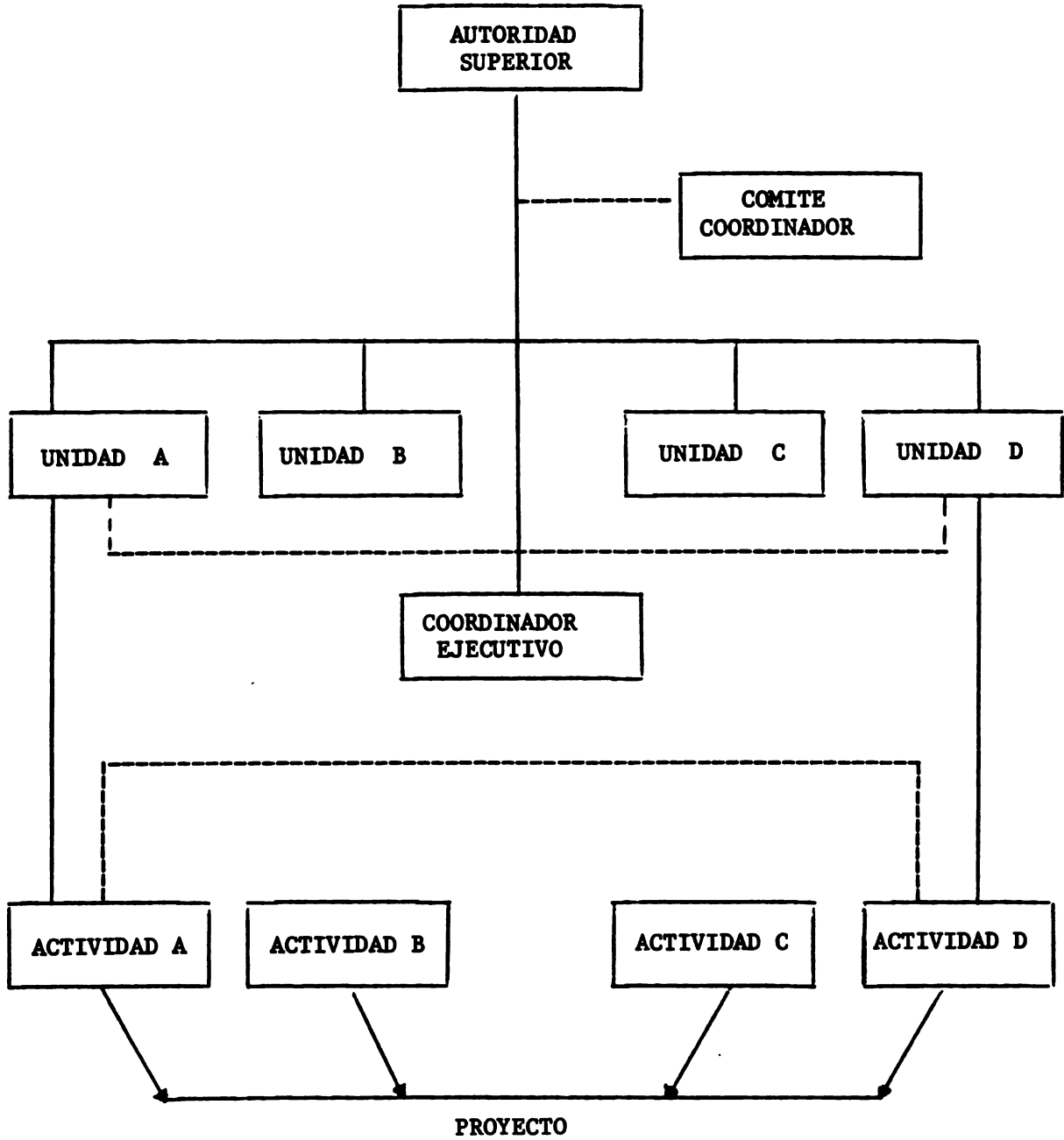
1/ Gráfico No. 7, página 53

2/ Gráfico No. 8, página 54

3/ Cuadro No. 3, página 56

Gráfico No. 7

Organización según Liderazgo Institucional





opción son: 1/

- el proyecto toma en comisión de cada área funcional del organismo (departamento, división, etc.) los recursos humanos que le son necesarios. Las personas designadas pasan a formar parte del proyecto, con dedicación exclusiva a él, durante el período de tiempo señalado para cada función o actividad en el PERT o cronograma del proyecto.
- la organización "matricial" deja intactas las unidades funcionales existentes, que seguirán realizando sus funciones o actividades ordinarias, además de los servicios de apoyo necesarios para el proyecto.
- los técnicos reclutados en comisión de las unidades funcionales del organismo pasan a constituir una organización ad hoc cuya única meta es trabajar para los fines del proyecto.
- se designa un jefe de proyecto, responsable ante la autoridad jerárquica, al nivel requerido por las decisiones propias del proyecto, y ante quien son responsables jerárquicamente los técnicos y demás personal asignado en comisión.
- el personal del proyecto es dirigido y supervisado por el jefe del proyecto en todo lo que se refiere a éste. Sin embargo, seguirá siendo supervisado por sus respectivos jefes de unidades funcionales en las cuestiones técnicas de su especialidad.
- esta organización para el proyecto puede constituirse, según la naturaleza y caracteres del mismo, a nivel central del organismo, a nivel regional o de zona, o en ambos.
- sien el organismo, por ejemplo un Ministerio de Agricultura, se ejecutase al mismo tiempo varios proyectos,

---

1/ Véase a este respecto: Perel, Vicente L., Administración, pasado, presente y futuro, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1975, cap. 2°; Lodi, Joao Bosco, La Estructura Matricial y Estructura de Sistemas, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1972.



la estructura del organismo, aún conservando su "departamentalización" tradicional, para las actividades ordinarias, tendería a adquirir la siguiente forma:

Cuadro No. 3  
Organización de Programa según Conjunto de Proyectos

DEPARTAMENTO	INVESTIGACION				EXTENSION			REC. NATUR.	SANID. VEGET.		SANID. ANIMAL		COMERCIALIZ.	BANCO		
DIVISION	FITOTECNIA	GENETICA	PASTURAS	PRODUCCION ANIMAL	ASISTENCIA TECNICA	EDUCAC. RURAL	ORGANIZACION DE PRODUCTORES	SUELOS	RIEGO Y DRENAJE	CONTROL PLAGAS	CONTROL ENFERMED	PATOLOG. ANIMAL	PARASITOLOGIA	MERCADERO	AGROINDUSTRIA	CREDITO AGROPPECUARIO
PROYECTO																
PROYECTO CEREALES	X	X			X		X			X	X			X		X
PROYECTO FRUTIHORTICOLA	X	X			X	X	X	X	X	X	X			X	X	X
PROYECTO GANADERIA BOVINA		X	X	X	X		X					X	X	X		X

NOTA: el ejemplo del Cuadro No. 3 no pretende ser real ni exhaustivo, sino simplemente demostrativo para los fines de esta explicación.

una organización de tipo "matricial" para un proyecto tiene varios requisitos:

- que las actividades del proyecto sean limitadas, es decir, que no ocupen la totalidad o la mayor parte de los recursos del organismo;
- que el personal asignado en comisión al proyecto se dedique a éste exclusivamente
- que las actividades del proyecto tengan carácter temporal, es decir, de duración no demasiado prolongada, de modo que al terminar el plazo de ejecución, cada técnico se reintegre a su departamento de origen.

La organización "matricial" presenta indudables ventajas:

- se puede constituir un verdadero equipo interdisciplinario de trabajo.
- los objetivos y las metas del proyecto se constituyen en filosofía de acción para el grupo, al quedar libre de sus funciones departamentales rutinarias.
- la coordinación interna se torna relativamente fácil, así como también la interrelación con las unidades de los departamentos funcionales, si los técnicos de grupo actúan de enlace entre el proyecto y la unidad funcional respectiva.

Sin embargo, pueden aparecer dos dificultades:

- peligro de que se rompa el principio de la unidad de mando si el técnico se ve sujeto a dos autoridades distintas: el jefe de proyecto y el jefe de unidad funcional. Por ello hay que definir con plena claridad la situación: durante el período de comisión del proyecto, el técnico depende jerárquicamente del jefe de éste; sin embargo, el jefe de departamento o de división asesorará y supervisará técnicamente a sus hombres en los aspectos propios de su especialidad profesional, sin inmiscuirse en cuestiones internas del proyecto.
- si no se cuenta con recursos específicos nuevos para el proyecto, existe peligro de que las unidades funcionales fragmenten los recursos financieros que se asignan al proyecto, o por el contrario, que el jefe de proyecto pretenda disminuir en beneficio propio los recursos ordinarios asignados a las unidades funcionales.

## 2. Opción II

Varios organismos ya existentes participarán en la implementa-

del proyecto, pero uno de ellos asumirá el papel de organismo líder. Dadas las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto de la matriz actividad/función-organismo se deduce una división del trabajo entre varios organismos. Sin embargo, ya sea por la importancia de las funciones que le corresponden dentro del proyecto, ya sea por su preeminencia institucional dentro del sector agropecuario, uno de los organismos asume el liderazgo.

Las posibilidades de la estructura de organización dentro de esta opción son también varias. Se proponen aquí tan sólo dos a manera de ejemplos:

- i. Opción No. 1: Un organismo es designado como agencia ejecutiva, de manera que asuma una responsabilidad principal por la ejecución del proyecto. En virtud de ello, el organismo líder:
  - designa al Jefe o Coordinador del proyecto y le procura la asignación, por parte de las autoridades nacionales o del sector, de la autoridad necesaria para poder desarrollar y manejar la organización del proyecto.
  - el Jefe o Coordinador del proyecto, en colaboración con las unidades de planificación, determinan los recursos humanos, físicos y financieros de los organismos participantes que han de ser comisionados al proyecto durante la duración del mismo. Por otra parte, establecen las pautas de asignación y distribución de nuevos recursos a los diversos organismos en función de su grado y modalidad de participación en el proyecto.
  - tales pautas son aprobadas por las autoridades nacionales, por las de los sectores, o por ambas, las cuales cursan las órdenes pertinentes.
  - constituido el equipo interinstitucional de trabajo, éste según la naturaleza del proyecto, puede funcionar en la sede del organismo líder, o bien puede mantener al núcleo directivo en la central, ubicando en el área del proyecto

al núcleo técnico ejecutor. La estructura interinstitucional actuará, por consiguiente, como un equipo de proyecto adscrito al organismo líder.

- ii. Opción No. 2: Un departamento o dirección del organismo líder que tenga a su cargo la función relativamente más importante en el proyecto, asume la responsabilidad principal. Esta unidad funcional, ya sea bajo la dirección del jefe de la unidad, ya sea bajo un coordinador subordinado al jefe de la unidad, manejará los mecanismos operativos de comunicación y de coordinación con los demás organismos participantes en el proyecto. Esta opción supone que hay una división del trabajo claramente establecida entre los organismos. Supone, asimismo, que la unidad funcional que conduce el proyecto cuenta con un firme apoyo no sólo de las autoridades superiores del organismo, sino también de las autoridades nacionales y de los sectores.

Un principio evidente para esta opción es que no se pretende establecer relaciones de liderazgo e influencia entre unidades heterogéneas; es decir, si la responsabilidad principal del proyecto recae sobre una unidad funcional del organismo líder, las relaciones de ésa deberán establecerse con unidades funcionales de igual o de menor rango de los demás organismos que intervienen en el proyecto. Si es preciso establecer relaciones con los altos directivos de los demás organismos, estas relaciones deberán estar a cargo de las autoridades superiores del organismo líder.

Las variantes 1 y 2 de la opción II difícilmente estarán libres de dificultades, ya que el liderazgo de un organismo dentro del sector público agropecuario:

- es a veces más teórico y formal que real; se suele

atribuir un liderazgo formal a los Ministerios de Agricultura, cuando en realidad el liderazgo formal corresponde a otra institución, como puede ser un Banco Oficial que tenga a su cargo el crédito agropecuario, un Ministerio de Economía o una Secretaría de Planificación;

- es a veces aceptado formalmente pero resentido por los demás organismos.

En tales casos hay que tener en cuenta las siguientes observaciones:

- el organismo líder debe estar firmemente respaldado para efectos del proyecto por las autoridades de la nación;
- un instrumento eficaz, aunque posiblemente odioso, para reforzar el liderazgo institucional es el confiar al organismo líder la asignación y el control de los recursos financieros del proyecto que han de ser utilizados por los organismos participantes;
- la programación y control conjunto del trabajo ayudará con frecuencia a evitar, o al menos a disminuir los conflictos;
- los procesos de implantación y ejecución del proyecto no pueden desligarse del proceso de realimentación y reprogramación. En ambas opciones, por consiguiente, hay que definir qué unidad, interna o externa al organismo líder, se hará cargo de dicho proceso a fin de establecer la necesaria vinculación con ella.

### 3. Opción III

Varios organismos complementarios ya existentes ejecutarán el proyecto, sin que ninguno de ellos asuma el liderazgo.

Esta opción, que presupone que durante la etapa de elaboración del proyecto se han establecido claramente los objetivos específicos y metas operativas, así como la división del trabajo entre

organismos, parece apropiada para situaciones como las siguientes:

- ninguno de los organismos participantes puede atribuirse una función principal dentro del proyecto;
- los organismos participantes, con relaciones interinstitucionales débiles y aún conflictivas, no admitirían fácilmente el liderazgo de uno de ellos;
- aunque un organismo pueda ejercer el liderazgo, por ejemplo, un banco constituido en agencia financiera para un proyecto de crédito para el desarrollo, no desea ejercerlo por participar en el proyecto el Ministerio de Agricultura, que es oficialmente el organismo rector de la política agropecuaria;
- el liderazgo podría ser ejercido por la Oficina Nacional o por la "sectorial" de planificación si han tenido participación principal en la elaboración del proyecto; sin embargo, sus funciones técnico-programáticas les inhiben de poder ejercer funciones directivas en la etapa de ejecución.

Las ventajas de una organización basada en la complementariedad de varios organismos copartícipes y corresponsables del proyecto son: 1/

- aprovechar la capacidad instalada, la especialización y la experiencia de los organismos elegidos a partir de la matriz actividad/función-organismo (E), evitando costosas duplicaciones o repeticiones de esfuerzos;
- utilización de personal e infraestructura de cada organismo, sin incrementar el personal contratado especialmente para el proyecto;
- si las actividades del proyecto son coherentes con las modalidades de trabajo o de rutina de los organismos, pueden ser iniciadas de inmediato, sin período previo de adaptación o de elaboración metodológica;

---

1/ Ver Guía para Manejo de Proyectos, cap. IV.

- al terminar el proyecto, las actividades en aspectos específicos pueden ser convertidas en acciones recurrentes de los respectivos organismos.

Esta opción, sin embargo, presenta ya a priori una serie de dificultades, confirmadas luego por la experiencia, puesto que se trata de la posibilidad de organización que más frecuentemente se aplica a proyectos no "puntuales" en los países de América Latina:

- la implantación y ejecución del proyecto dentro de un enfoque sistemático se hace bastante problemático; aún contando con el diseño de una buena organización sobre el papel, en la etapa de elaboración del proyecto, la realidad muestra que éste entra poco a poco en un proceso de "factorización" por medio del cual las actividades se ejecutan en forma de parcelas prácticamente independientes;
- los objetivos del proyecto, comunes para todos los organismos participantes según el enfoque sistemático, tienden a diluirse dando paso a los objetivos particulares de cada organismo participante. En muchos proyectos podrá cumplirse fatalmente un postulado del principio de sinergia propio del enfoque sistemático: la simple suma algebraica de los objetivos particulares de cada organismo participante no nos dará necesariamente el logro de los objetivos del proyecto;
- repetidas experiencias muestran que en una organización interinstitucional para un proyecto, la conciencia que se tiene de los objetivos y misiones comunes del proyecto va disminuyendo progresivamente desde los niveles de dirección de los organismos hasta los agentes operativos de campo. En muchos casos reales, éstos últimos identifican los objetivos y las metas del proyecto con los objetivos y metas ordinarias de su unidad de base o de su especialidad;
- como se indicó ya anteriormente, los mismos productores beneficiarios del proyecto contribuyen a la descoordinación y fragmentación de las actividades de los organismos, al mostrarse renuentes hacia aquellas actividades que no ven en

relación inmediata con sus problemas e intereses;

- si el proyecto pretende introducir cambio o innovación mediante la interacción de sus actividades, el esquema multi-organizacional puede frustrar tal propósito si no logra integrarse en un enfoque realmente sistemático. De lo contrario, la suma de actividades independientes de índole rutinaria, difícilmente resultarán en cambio o en innovación.

La presente opción suele centrarse en algunos aspectos principales:

- constitución de un principio de autoridad suprainstitucional o interinstitucional;
- establecimiento de mecanismos de relación interinstitucional para coordinar las partes;
- relación permanente con los niveles de planificación;
- división del trabajo y distribución de responsabilidades;

Se explican a continuación en forma muy breve los aspectos enunciados:

- el principio de autoridad para el proyecto puede establecerse en dos niveles:

A nivel de decisiones de política respecto del proyecto; la autoridad máxima a nivel político puede ser:

- el Ministro o Viceministro de Agricultura
- un representante del Poder Ejecutivo
- un Consejo integrado por las máximas autoridades de los organismos participantes

A nivel técnico de implementación del proyecto; en este caso, la autoridad ejecutiva recaerá en un Jefe o Coordinador del proyecto, el cual, además de estar investido de autoridad para las decisiones de índole operativa, constituirá el nexo entre el nivel de decisión política, el nivel de decisión programática y los niveles técnicos de ejecución del proyecto.



- la coordinación institucional, e incluso "intersectorial" si la naturaleza del proyecto así lo demanda, puede ser facilitada por mecanismos ubicados en diversos niveles:

A nivel de coordinación superior, puede constituirse un Consejo integrado por la máxima jerarquía de los organismos participantes, o por sus representantes, presididos por quien ostente la autoridad máxima.

Si la opción elegida para el principio de autoridad es la de un Consejo Directivo, éste mismo será evidentemente el Consejo Coordinador. La finalidad principal de este tipo de Consejo o Comité, además de la de asegurar el consenso de los organismos en cuanto a las orientaciones generales del proyecto, será la de legitimar las decisiones operativas de los niveles técnicos;

A nivel de ejecución del proyecto, cada organismo participante puede designar a su representante institucional; el conjunto de representantes constituirá el Comité de Coordinación operativa del proyecto, presidido por el Director o Coordinador ejecutivo del mismo. Si el proyecto está localizado en una área geográfica determinada, dicho Comité podrá estar constituido por los jefes de los organismos en el área (Director de Estación Experimental, Jefe Regional o Zonal de Extensión, Gerente de Sucursal Bancaria, etc.). Si el proyecto es nacional o comprende diversas áreas geográficas, podrá ser conveniente constituir un Comité de Coordinación Operativa a nivel central y tantos subcomités de zona de coordinación cuantas sean las regiones o áreas afectadas por el proyecto.

Hay que precisar cuidadosamente, el establecimiento de relaciones permanentes con los niveles de planificación que habrán de seguir acompañando el proyecto (Oficina Nacional, Oficina Sectorial, unidades de planificación de los organismos). A alguno de estos niveles, o a una combinación de ellos, le corresponderán durante la etapa de ejecución las funciones de realimentación y reprogramación, así como la evaluación de desempeño y de resultados.

Aparte de la determinación de los órganos de autoridad y de coordinación, la organización del proyecto descansa, tal como fue explicado más arriba, sobre la base de la división del trabajo y la distribución de responsabilidades específicas entre los organismos participantes. Dentro del marco de referencia de los lineamientos del proyecto, cada organismo o cada unidad funcional establecerá un programa operativo y su propia organización para el trabajo en función de las metas, modos y tiempos establecidos para el proyecto.

Téngase en cuenta, con todo, que a menos que se trate de un proyecto de amplia dimensión espacial, de gran importancia nacional y de naturaleza compleja, una organización complicada puede contribuir a la creación de ineficiencias y puede multiplicar las fuentes de fricción, que es el efecto opuesto al deseado. La proliferación de comités a diversos niveles pocas veces añade fluidez y eficacia a la ejecución de un proyecto. En resumen, ésta es otra instancia en la que hay que procurar aplicar el principio de economía.

Un ejemplo de aplicación de la opción III es el siguiente:

En un país, para un Programa de Desarrollo Agropecuario dirigido a mejorar los niveles de ingreso de pequeños y medianos productores mediante aumentos de producción y de productividad en granos básicos, ganadería de leche y horticultura, se identificaron nueve organismos oficiales con funciones directas en el programa. Uno de estos organismos ostentaba un liderazgo teórico aunque no efectivo dentro del sector. Por otra parte, el Programa, aunque de índole nacional, asignaba actividades a tan sólo algunas unidades funcionales de los nueve organismos participantes. Para llenar el aparente vacío de liderazgo, se creó un Consejo que reunía a las máximas jefaturas de los organismos participantes, bajo la presidencia del Ministro de Agricultura.

Este Consejo había de definir políticas, aprobar los planes anuales de actividad y solucionar conflictos entre organismos. A nivel de cada región agrícola del país se establecieron Comités Interinstitucionales regionales, a cuyo cargo estaba la coordinación de la ejecución de los planes asignados a cada región.

Con base en este caso, se propuso un esquema de organización y de coordinación para el Programa (Gráfico No. 9 1/) que buscaba el liderazgo del Ministerio de Agricultura, por razón de las funciones que le correspondían en el Programa.

#### 4. Opción IV

Un nuevo organismo ad hoc será creado para la implementación del proyecto.

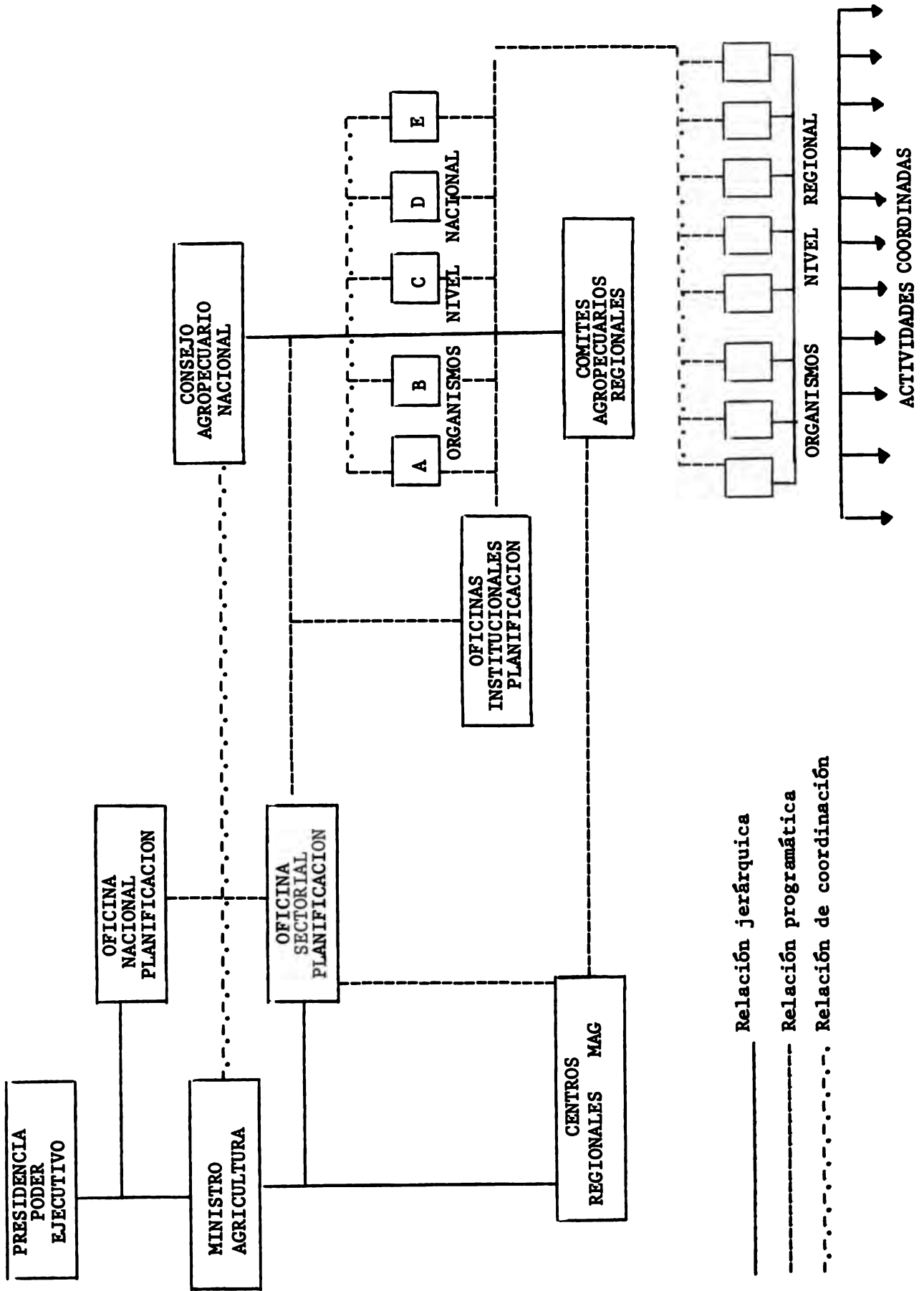
Dada la naturaleza del proyecto, sus objetivos y su estrategia, así como las características del marco institucional percibidas a través del análisis institucional previo a la elaboración o a la revisión del proyecto, puede llegarse a la conclusión de que es necesaria o es conveniente la creación de un nuevo organismo para la implantación y ejecución del proyecto. Esta opción presenta atractivos para los proyectantes puesto que, al elaborar paso a paso el proyecto, el lógico que piensen en una organización instrumental hecha a la medida exacta del proyecto. Es también atractiva para los revisores de un proyecto importante ya en marcha, cuya organización dependiente de la burocracia tradicional se haya convertido en un serio obstáculo para el logro de los objetivos.

Sin embargo, antes de recurrir a la creación de un nuevo ente para el manejo del proyecto, deben observarse las advertencias

---

1/ Gráfico No. 9, página 67

Gráfico No. 9  
Organización según Funciones y Proyectos "Intersectoriales"



siguientes:

- a. Dada la tendencia de algunos países hacia la proliferación de entes públicos con repeticiones injustificadas y con grvámenes innecesarios para el presupuesto nacional, la creación de un organismo ad hoc para el proyecto, aún de carácter temporal, deberá ser precedida por un análisis y una argumentación muy convincente.
- b. Una regla obvia es la de no multiplicar entes sin necesidad. No debería crearse un nuevo organismo para asumir funciones que otros organismos ya realizan o están en capacidad de realizar. De lo contrario no se podrá evitar que se susciten conflictos entre los organismos ya existentes y el nuevo. Hirschman 1/ enfatiza los conflictos administrativos que surgen cuando los proyectos alteran intencional o inconscientemente el status quo político social, o, más frecuentemente, burocrático. Muchos proyectos, según dicho autor, están diseñados de tal forma que provocan inevitablemente el antagonismo de los organismos establecidos que tienen o solían tener responsabilidades en las áreas de actividad que el nuevo proyecto, o más bien el organismo que lo administra, reclama ahora como suyo.
- c. El mismo autor anota el peligro que entraña el querer establecer la organización para un proyecto como un enclave moderno protegido de la contaminación de la ineficiente burocracia del medio ambiente. De esta manera, al conocido dualismo económico y tecnológico, tan característico de los países menos desarrollados, se añadiría un dualismo en materia administrativa, de organización y de valores.
- d. De acuerdo con el párrafo precedente, la creación de un nuevo ente para el proyecto se justificaría en circunstancias como las siguientes:

---

1/ Hirschman, Alberto. El Comportamiento de los Proyectos de Desarrollo, Cap. II. México. Siglo XXI Editores, S.A. 1971. p. 47.

- i. Cuando el proyecto involucra (1) una actividad totalmente nueva en el país, (2) funciones y actividades innovadoras que conllevan un grado considerable de incertidumbre y de riesgo, (3) o combinaciones de funciones o actividades de alto contenido técnico no realizadas por un sólo organismo y difíciles de llevar a cabo por medio de varios organismos especializados;
- ii. cuando el proyecto se orienta hacia el desarrollo de una zona carente de infraestructura institucional, o de difícil administración y manejo desde las sedes institucionales de la capital;
- iii. cuando las características y las experiencias históricas de los organismos ya existentes no avalan, aún con la introducción de algunos ajustes institucionales, la implantación y ejecución satisfactoria del proyecto.

Ahora bien, las ventajas relativas que ofrece la creación de un nuevo entes son, entre otras, las siguientes:

- i. permite modelar el instrumento de organización de acuerdo con lo substancial del proyecto;
- ii. favorece el trabajo coordinado en equipo, el cual facilita (a) la comprensión de la tarea de cada uno en función de la misión común a todos; (b) la intercomunicación y la toma oportuna de decisiones; (c) la responsabilidad y el autocontrol por parte de cada persona;
- iii. facilita la agilidad y la flexibilidad en la administración y manejo del proyecto, sobre todo cuando el nuevo ente adquiere el carácter de entidad autónoma descentralizada y dotada de facultades no comunes en la administración pública ordinaria.

Para diseñar un nuevo organismo para la ejecución del proyecto, bastará con seguir el mismo proceso lógico explicado. Sin embargo, esta alternativa de organización para el proyecto ha de prestar muy especial atención a dos importantes factores:

la estructura u organización interna del nuevo ente y las relaciones con el medio ambiente.

La estructura interna de la nueva entidad para el proyecto podrá adoptar, según sea su naturaleza y sus alcances, alguna de las formas estructurales que se esbozan a continuación: 1/

a. Estructura funcional. Es la forma piramidal tradicional en la organización (Gráfico No. 10 2/). Los caracteres básicos de la estructura funcional son:

- Unidad de dirección (cada persona responde a un solo jefe)
- Cadena de autoridad vertical a través de la organización
- División entre línea (relación directa con el logro de los objetivos) y "Staff" (asesores sin funciones de mando).
- División del trabajo por etapas y por habilidades o especialidades ("departamentalización").
- Orientación de cada unidad funcional hacia su propia tarea. El logro de los objetivos de cada unidad convergerá hacia el logro del objetivo de la organización
- Normar o hacer rutina de las decisiones conforme se desciende hacia la base de la pirámide ("decisiones programadas").

b. Estructura descentralizada. Se caracteriza por la división del trabajo en grupos o equipos, cada uno de los cuales asume en el proceso del grupo la responsabilidad de su propio

---

1/ Una descripción amplia de estas modalidades de estructura organizativa pueden verse en Drucker, Op. cit., cps. 45, 46 y 47, así como en Perel, cap. II y en Etkin, Jorge, Sistemas y Estructuras de Organización, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1978, caps. 6, 8 y 9. Una descripción muy sumaria puede verse en Berger, Johnson, Lowenthal y Radesovich, Op. cit. pp. 11-14. Para la estructura decisional en organizaciones funcionales, véase Instituto Nacional de la Administración Pública "Estudio sobre el Proceso Decisorio en una unidad de la Administración Pública Nacional", Secretaría General, Presidencia de la República, Buenos Aires, 1977.

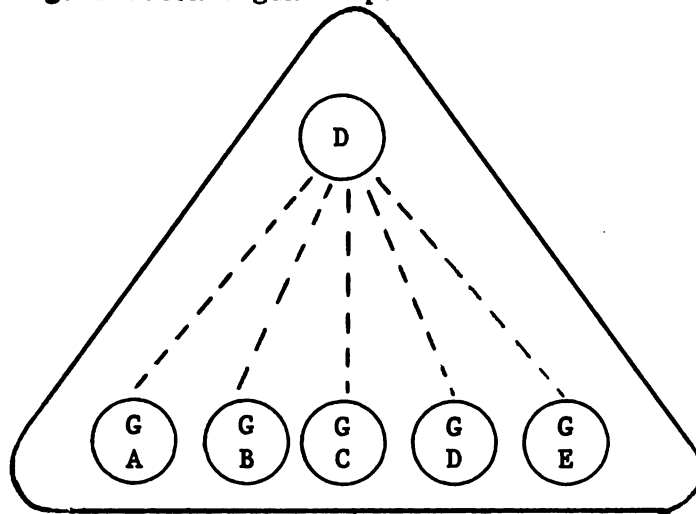
2/ Gráfico No. 10, página 71





desempeño, sus resultados y su aporte a los objetivos del proyecto. Es decir, se descentralizan las operaciones manteniendo un control centralizado de los objetivos y políticas. Es una forma de organización propia de proyectos complejos en los que los subgrupos pueden constituirse de acuerdo con rubros de producción, clientelas, áreas geográficas o servicios. (Gráfico No. 11)

Gráfico No. 11: Organización Según Grupos



- c. Estructura adaptativa. La organización tomará formas diversas según las diferentes funciones y actividades que demanden las distintas etapas en que se desarrolle el proyecto. Es propia de proyectos relativamente pequeños y poco complejos que no requieren de una acentuada especialización del trabajo. La ventaja de esta estructura que presupone un liderazgo muy eficiente, es la de ir adaptándose sobre la marcha a los requerimientos del proyecto sin trabas formalizadas que dificulten la adaptación, así como la exclusión e inclusión de personas según lo vayan requiriendo las actividades.
- d. Estructura "matricial". Esta forma, que ya ha sido descrita anteriormente es especialmente adecuada para programas o proyectos que pueden dividirse en subproyectos distintos.

## H. Programación de la Organización

Durante la etapa de planeamiento del proyecto se han determinado ya las características básicas de la estructura de organización y de los fundamentos para la coordinación. Después, durante la fase de diseño del proyecto, se deberá pasar a la programación de la organización en detalle y de su funcionamiento. Para ello, puede ayudar el tener presente la pauta, por lo demás sencilla, que se desarrolla a continuación y que se refiere al tipo más frecuente de organización que es el funcional. Esta pauta considera la organización como un sistema jurídico económico en el que tienen lugar funciones microeconómicas de insumo, de producto y de equilibrio. 1/

La función producto está a cargo de las unidades de línea o unidades operativas de la organización, la función de provisión de insumos la realizan las unidades auxiliares; la función de equilibrio la realizan las unidades reguladoras del sistema.

1. Organización de las unidades operativas. La organización de las unidades de línea se realiza según el o los criterios adoptados ya en la etapa anterior. Por consiguiente, según sea la naturaleza del proyecto y según sea la alternativa de estructura de organización elegida se organizará el trabajo por especialidad funcional, por producto, por disciplina, por clientela, etc., con base en un sólo organismo participante en el proyecto o con base en varios organismos, o según un nuevo organismo creado para el proyecto.
2. Organización de las unidades auxiliares. La organización para la implantación y la ejecución del proyecto necesita una serie de unidades "logísticas" que (a) procuren y organicen los insumos requeridos para la operación de las unidades de línea, y (b) que realicen funciones de apoyo a las mismas. Estas unidades, a manera de ejemplos y dependiendo siempre de la naturaleza y

---

1/ Véase a este respecto, Jiménez Nieto, Juan I. Teoría General de la Administración. Madrid, Tecnos, 1975. cap. II.

alcances del proyecto, pueden ser:

- Unidad de reclutamiento y manejo de personal
- Unidad de compras y almacenamiento
- Unidad de administración financiera
- Unidad de información
- Unidad de parque automotor
- Unidad de asesoría legal, etc.

Según sea la estructura de organización elegida, dada la naturaleza del proyecto, los servicios de provisión de insumos y de apoyo "logístico" para el proyecto podrán estar a cargo de las unidades auxiliares ya existentes en los organismos participantes. En tal caso convendría establecer las normas y procedimientos básicos mediante los cuales dichas unidades prestarán servicios de apoyo al proyecto. Si se ha decidido crear un nuevo organismo para el proyecto deberá determinarse qué unidades auxiliares se justifican en virtud de sus actividades principales y de sus productos, y, asimismo, qué sistema de vinculación hay que establecer entre unidades de línea y unidades de apoyo.

3. Organización de las unidades de equilibrio. Las unidades de equilibrio estructural y funcional son aquellas cuya función principal es la de regular permanentemente las relaciones entre unidades proveedoras de insumos y unidades de línea o de producto, así como entre las diversas unidades de línea entre sí para la consecución de los objetivos del proyecto.

Tales unidades tienen como funciones principales el control de la marcha del proyecto para realimentación, reprogramación, elaboración, revisión o ajuste de planes operativos anuales, evaluación de desempeño y de resultado, presupuestación y, finalmente, mantenimiento de los flujos de información a través de la organización.

De nuevo y al igual que en el número anterior, cabe señalar que

las funciones de equilibrio podrán ser llevadas a cabo básicamente por la unidad de planificación del organismo líder del proyecto o por la oficina "sectorial" de planificación. En caso de crearse un organismo nuevo deberán considerarse las ventajas relativas de proveer a dicho organismo con su propia unidad de programación y control, o de dejar dichas funciones en manos de la unidad "sectorial" de planificación.

4. Organización del sistema de dirección y de relación con el medio externo. El sistema de dirección puede ser configurado como el eje que da consistencia y en torno al cual se mueven las unidades hasta ahora descritas en la organización. El sistema de dirección consta de una unidad jerárquica superior que asume la responsabilidad global del proyecto. Tal unidad jerárquica puede ser, según la naturaleza del proyecto y según la opción de la estructura de organización elegida, un Comité o Junta Directiva, integrado por los directivos de las unidades funcionales participantes en el proyecto, si se trata de un sólo organismo; o por directivos de los diversos organismos si son varios los que participan. Según el carácter del proyecto podrá designarse un Coordinador o Jefe Ejecutivo responsable o ante la autoridad ministerial o institucional correspondiente, o ante la Junta Directiva, si ésta es establecida. Convendrá además determinar los "roles" y la responsabilidad sobre las funciones o actividades principales del proyecto. Conviene insistir en la importancia de elegir una persona que posea las aptitudes necesarias para conducir eficientemente el proyecto por lo menos desde la fase de implantación.

El sistema de dirección tendrá una responsabilidad principal en el establecimiento y el mantenimiento de relaciones adecuadas con el entorno. Es conveniente, por tanto, que en la etapa de diseño se identifiquen las entidades y los grupos sociales con los que han de establecerse relaciones a fin de determinar los mecanismos de relación más idóneos. Si el sistema de dirección se centra en una Junta o Comité interinstitucional, el establecimiento de relaciones queda ya institucionalizado. Pero si

se decide crear un nuevo ente para el proyecto, las relaciones con el medio ambiente habrán de constituir una de las funciones más importantes para la dirección del proyecto. De lo contrario, tenderá al aislamiento y surgirán fácilmente conflictos con otros organismos ya existentes que de alguna manera verán mermado su poder y su prestigio. Una regla práctica a este propósito es que el nuevo ente asuma las funciones nuevas o innovadoras requeridas para el proyecto, pero que establezca convenios o contratos con otras entidades públicas o privadas con la correspondiente asignación de fondos, para las funciones que éstas puedan realizar adecuadamente para el proyecto.

5. Preparación del marco jurídico legal. A esta altura del diseño de la organización es preciso definir correctamente su marco jurídico para la implantación y ejecución del proyecto:
  - a. Si se trata de una organización estructurada con base en uno o más organismos existentes, el marco jurídico legal debe incluir los siguientes aspectos:
    - i. especificación de la condición jurídica y de las facultades legales de la entidad o de las entidades ejecutoras;
    - ii. disposiciones a las que se someterá el presupuesto de la organización para el proyecto y la fiscalización del gasto presupuestario;
    - iii. forma legal en que se realizarán ciertas actividades (licitaciones para compras e inversiones, ventas, obras y construcciones, etc.);
    - iv. origen de los recursos;
    - v. facultades de la Junta Directiva (si ha de existir)
    - vi. necesidad de legislación adicional.
  - b. Si se trata de un nuevo organismo creado ad hoc para el proyecto:
    - i. constitución legal de la nueva entidad: ley, decreto,

resolución, grado de autonomía y descentralización, personería jurídica, modalidad de adscripción a alguna entidad del Poder Ejecutivo, etc.;

- ii. funciones y atributos legales de la nueva entidad;
- iii. origen de los recursos del organismo;
- iv. disposiciones sobre el presupuesto, manejo de los fondos del proyecto, capacidad de contratación, fiscalización y auditoría;
- v. disposiciones respecto de la ley del Servicio Civil o estatuto del funcionario público;
- vi. otras disposiciones o facultades especiales.

## I. Preparación del Funcionamiento de la Organización

Al comenzar la etapa de implantación del proyecto será preciso elaborar detalladamente el modus operandi para la organización que ha de ser puesta en marcha. La pauta que se desarrolla a continuación podrá ser considerada a manera de ejemplo de tal elaboración, pero no como modelo a seguir, no sólo por no ser exhaustiva, sino también porque la naturaleza de cada proyecto y la misma estructura de organización elegida habrán de determinar tanto el grado de detalle como las características esenciales que debe darse al funcionamiento de la organización.

1. Definición de "roles", funciones y procedimientos básicos. Hay que precisar ante todo los "roles", funciones y procedimientos básicos a que se han de sujetar las personas en los diversos tipos de unidades de organización ya definidas en la etapa anterior.

"Roles": se refieren a los patrones de conducta y de actividad esperados de los individuos en determinadas posiciones de la organización. Dicen, por consiguiente, a cada uno cuál es su posición en la estructura de la organización y qué se espera de él, a diferencia de los demás miembros ("roles") de la organización.

Funciones y procedimientos: si las funciones definen qué es lo que hay que hacer en cada nivel, en cada unidad, en cada posición

de la organización en relación con la finalidad y con los objetivos de la misma, los procedimientos describen cómo se tienen que hacer las cosas en la organización. Los procedimientos, por consiguiente, se refieren a las modalidades y al estilo de acción que adoptará la organización para la implementación del proyecto.

Definidos los "roles", funciones y procedimientos básicos, quedan también determinados los centros y los ámbitos de decisión dentro de la organización.

2. Definición de relaciones internas. Hay que profundizar más allá de la estructura formal de unidades, "roles" y funciones para identificar las diversas series de relaciones o interacciones que han de tener lugar en el desempeño activo de la organización.

Algunos tipos de relaciones son las siguientes:

- a. Relaciones de mando y subordinación: cada persona en la organización debe saber ante quién responde y a quién informa y quién responde ante él y quién le informa.
- b. Relaciones entre centros de decisión: definidos los centros de decisión y sus ámbitos de influencia, es conveniente definir las interacciones entre dichos centros y ámbitos, a fin de prever superposiciones y conflictos.
- c. Relaciones de asesoría y apoyo técnico: determinar el carácter y modalidad que han de adoptar las relaciones entre el personal de "staff" y personal de línea, las cuales no incluirán por lo general una relación de mando y subordinación.
- d. Relaciones programáticas: es decir, relaciones que tendrán lugar entre diversas unidades para la programación, realización y reprogramación del trabajo.
- e. Relaciones de control: se determinarán en diversos niveles de la organización, los centros de control de los cursos de acción y sus interrelaciones. Tanto las relaciones programáticas como las de control tienen como denominador común

los procesos de información.

f. **Relaciones de comunicación:** es decir, qué canales y qué flujos de comunicación se han de establecer en sentido vertical ascendente y descendente y en sentido horizontal dentro de la organización, y con los organismos, entidades y grupos del medio ambiente.

3. **Cálculo de recursos.** Al llegar a este punto en la elaboración de la organización para el proyecto se podrá hacer un inventario de los recursos actuales y potenciales con los que la organización deberá estar dotada para ser viable. Este inventario de recursos constituirá la base para la elaboración del primer presupuesto de ingresos y gastos.

Los recursos a considerar son:

- a. **Recursos legales:** de la organización: síntesis de las facultades legales ya adquiridas o por adquirir a fin de que la organización pueda desempeñarse en el logro de los objetivos del proyecto.
- b. **Recursos humanos:** la definición de actividades, "roles" y funciones permite establecer una lista del personal profesional, técnico, administrativo, auxiliar y obrero que la organización necesita para su operación, así como sus cualidades y características.
- c. **Recursos físicos:** es decir, el conjunto de bienes muebles e inmuebles requeridos para la organización durante el transcurso del proyecto.
- d. **Recursos financieros:** estos incluirán una lista de las fuentes de ingresos (presupuestarios y no presupuestarios) y las fuentes de egresos (según rubros de servicios personales, bienes y servicios no personales, inversiones, etc.)

4. **Elaboración de documentos finales.** Para fines de presentación a las autoridades correspondientes es oportuno terminar el trabajo con la elaboración de un documento que contenga estos tres



puntos principales:

- a. Reglamento de la organización o manual de funcionamiento.
- b. Organigrama general, que puede también ir acompañado de un diagrama de flujos que permita observar el funcionamiento de los principales procesos de la organización.
- c. Un cronograma de implantación de la organización para el proyecto.

## BIBLIOGRAFIA

1. ALLEN, Louis A. Management and Organization. McGraw Hill, New York, 1958.
2. BECHKHARD, Richard. Organization Development: Strategies and Models, Addison-Wesley Publishing Co., Boston, Mass. 1969
3. BENNIS, Warren G. Changing Organizations. McGraw Hill, New York, 1966
4. \_\_\_\_\_ . Organization Development. Addison-Wesley, Boston, 1969.
5. BERGER, JOHNSON, LOWENTHAL, RADESOVICH. "Project Organization". Graduate School of Management, Vanderbilt University, 1974 (mimeo)
6. DRUCKER, Peter F. La Gerencia, Tareas, Responsabilidades y Prácticas. El Ateneo, Buenos Aires, 1976.
7. ETKIN, Jorge. Sistemas y Estructuras de Organizacion, Ediciones Macchi, Buenos Aires. 1978.
8. ETZIONI, Amitai. Organizaciones Modernas. UTHEHA, México, D.F. 1965.
9. FAMULARIO, Joseph. Organization Planning Manual, A.M.A., New York, 1971
10. FAO/SIDA. "Organization and Management of Projects to Establish the Agricultural Institutions Required for Integrated Rural Development" FAO/SIDA/IRD/71/6, Rome, 1971.
11. FAO. Guidelines for the Preparation of Agricultural Investment Projects, FAO/IRDB Cooperative Programme, Rome, January 1977.
12. FAO/SIDA, "Organization and Management for Integrated Agricultural Development". FAO/SIDA/IRD/71/6. Rome, 1971.
13. FIORI, Ernani. "Los Aspectos Orgánicos y de Gestión como Elementos para el Logro de la Coordinación Interinstitucional". En Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. IICA, Bogotá, Colombia, 1974.
14. FRISCHKNECHT, Federico. Administración de Empresas y Otras Organizaciones. El Ateneo, Buenos Aires, 1964.
15. \_\_\_\_\_ . La Organización como Sistema, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1972.
16. HALL, Richard. Organizaciones: Estructura y Proceso. Prentice, Madrid 1973.
17. HIRSCHMAN, Alberto. El Comportamiento de los Proyectos de Desarrollo. Siglo XXI. Editores, S.A. México, 1971.

18. IICA. Planes sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. IICA, Turrialba, Costa Rica, 1978.
19. ILPES. Guía para la Presentación de Proyectos. Siglo XXI Editores, México D.F.
20. JIMENEZ NIETO, Juan I. Teoría General de la Administración. Madrid, Tecnos, 1975.
21. KASL, F.E., ROSENZWEIG, J.E. Organization and Management. a Systems Approach. McGraw Hill, New York. 1970.
22. KATZ, Saúl M. Elementos de Estrategia para la Programación Coordinada de Investigación Agropecuaria, Extensión y Crédito. En Seminario Regional sobre la Coordinación de Extensión, Investigación y Crédito Agrícola. IICA, Bogotá, Colombia, 1974.
23. KULP, Earl M. Designing and Managing Basic Agricultural Programs. International Development Institute, Indiana University, Bloomington, Indiana, 1977.
24. LAWRENCE, P. and LORSCH, J. Developing Organizations: Diagnosis and Action. Addison-Wesley Publishing Co. Boston, Mass. 1966.
25. \_\_\_\_\_, J. Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. Addison-Wesley, Boston, Mass., 1967.
26. LEÑERO, J. Organización para Proyectos. Ciclo intensivo sobre Administración de Proyectos de Desarrollo, No. 246, San José, Costa Rica, ICAP. 1976.
27. LODI, Joao Bosco. La Estructura Matricial y Estructura de Sistemas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1972.
28. MARCH, James G. y SIMON, Herbert. Teoría de la Organización. Ariel, Barcelona, 1961.
29. MENDOZA, Luis A. Procedimientos Metodológicos para la Organización y Gestión Institucional. IICA, Lima, Perú. 1977
30. MORTON, J.A. Organizing for Innovation. MacGraw Hill, New York, 1971
31. NADAL, Francisco. Análisis Institucional para la Elaboración de Proyectos Agropecuarios. IICA, Buenos Aires, 1978 (mimeo).
32. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Manual de Administración Pública. ONU. Nueva York, 1963.
33. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Normas Generales para el Análisis de los Proyectos de Producción Agrícola. Estudios de Planificación Agrícola No. 14, FAO, Roma, 1971.

34. PEREL, Vicente L. *Administración, Pasado, Presente y Futuro*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1975.
35. \_\_\_\_\_., et al. *Teoría y Técnica de la Administración*. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1972.
36. PERROW, Charles. *Un Marco para el Análisis Comparativo de las Organizaciones*. *American Sociological Review*. Vol. 32, abril 1967.
37. PIETRAGALLA, Cándido O. *Introducción al Estudio de las Organizaciones*. Ediciones Macchi, Buenos Aires. 1976.
38. *Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, Método para un análisis formal y Operativo del Sector Público Agropecuario*. San José, Costa Rica, 1975. (mimeo).
39. ROBERTS, C. Pablo y VALLEJO, Carlos D. *Guía para Manejo de Proyectos*, San José, Costa Rica, IICA. 1979.
40. SILVERMAN, David. *Teoría de las Organizaciones*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1976.
41. SIMON, Herbert. *El Comportamiento Administrativo*. Aguilar, Madrid, 1962.
42. WATERSON, A. et. al. *Managing Planned Agricultural Development*. Governmental Affairs Institute, Washington D.C. 1976.

FECHA DE DEVOLUCION			
01 SEP	1988		
23 OCT	1988		
19 DIC	1988		
10 JUL	1989		
22 NOV	1989		
14 OCT	1991		
27 JUN.	1995		
17 MAYO	1996		

IICA-  
E14-I59prm-Fasc.3

Autor \_\_\_\_\_

Título Organización y coordinación institucional

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
14 OCT 1994	
25 OCT 1994	Pablo a
30 MAYO 1996	





***IICA***

DIRECCION DE INFORMACION PUBLICA