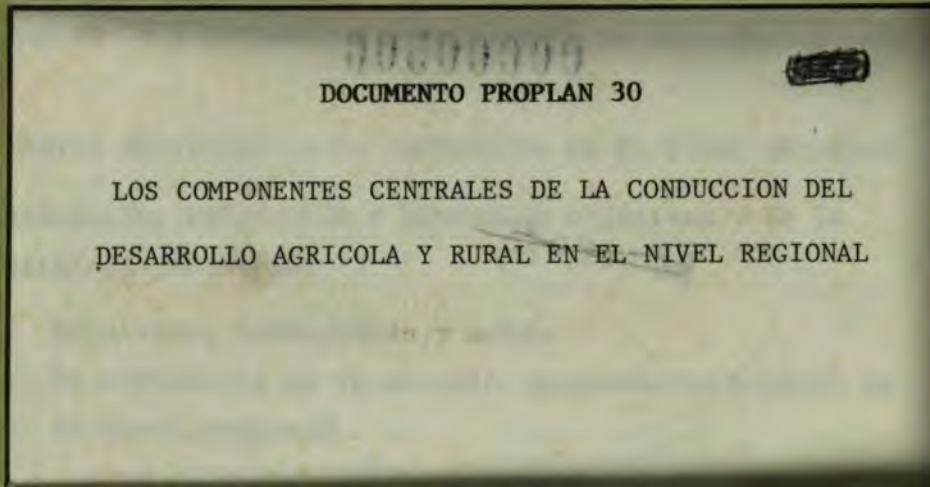


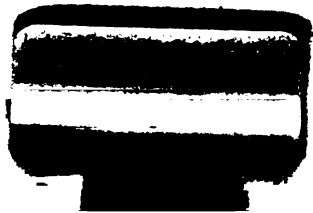
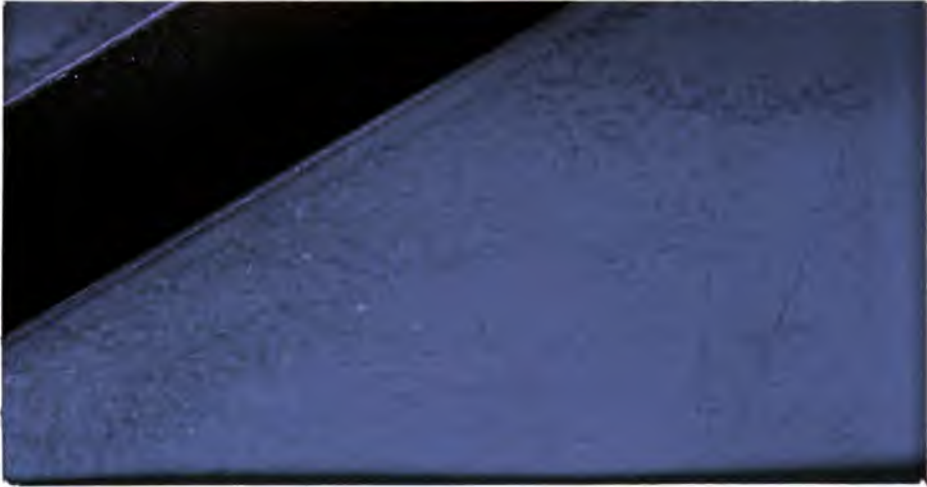
PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(PROPLAN/AP)

---



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

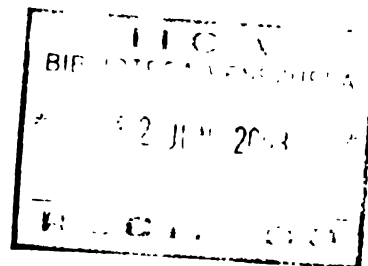
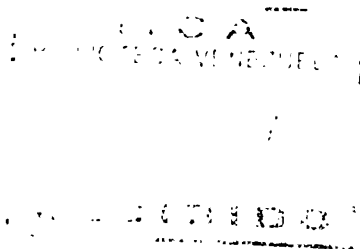
San José, Costa Rica



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



Serie Publicaciones Misceláneas No. 410  
ISSN-0534-5391



**DOCUMENTO PROPLAN 30**

**LOS COMPONENTES CENTRALES DE LA CONDUCCION DEL  
DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL NIVEL REGIONAL**



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**San José, Costa Rica**

11CA  
PM-410

00000506

~~BU-12088~~

## INDICE

	Página
PRESENTACION	i
INTRODUCCION	ii
I. PROBLEMATICA DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL NIVEL REGIONAL	1
A. Las limitaciones referidas a la sistematización de información	1
B. Insuficiencias en el diseño de alternativas	2
C. Inadecuada e inoportuna presentación de las alternativas	3
II. COMPONENTES CENTRALES DE LA CONDUCCION EN EL NIVEL REGIONAL	5
A. Definición, validación y ajuste de objetivos y de la estrategia de acción	6
1. Objetivos, indicadores y metas	6
2. La estrategia de desarrollo agropecuario y rural en el nivel regional	17
B. Programación y asignación de responsabilidades	25
1. Contenido y función	25
2. El proceso de programación	28
3. La asignación de responsabilidades	35
C. Control	36
1. El seguimiento	37
2. La evaluación	41
3. El control	50
NOTAS	52
BIBLIOGRAFIA	54



## PRESENTACION

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural es concebida como el conjunto coherente de decisiones que en la región adoptan y llevan a la práctica los sectores público y privado para la transformación de la realidad económico-social y política en un determinado sentido. En este trabajo se pretende desarrollar algunos elementos centrales que corresponden a la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural en el nivel regional, considerando las peculiares características así como las demandas y restricciones que se dan en dicho nivel.

El presente documento tiene origen tanto en las propias acciones de cooperación técnica como en otros trabajos de PROPLAN sobre la conducción del proceso de desarrollo, tales como: "Una Visión Global del Proceso de Análisis para la conducción del Desarrollo Agrícola y Rural"; "Consideraciones Metodológicas sobre Evaluación de Realizaciones e Impacto de Programas y Proyectos"; "Lineamientos Generales para el Análisis de la Función de Seguimiento y Evaluación" y "El Manejo de Programas y Proyectos", principalmente.

Su preparación ha estado a cargo de Fernando Del Risco y se ha considerado los aportes de Ricardo Cáceres y Gonzalo Estefanell, así como las experiencias de los Proyectos PROPLAN en Colombia, República Dominicana y Venezuela. La coordinación de todo el proceso descrito ha estado a cargo de P. Lizardo de las Casas.





## INTRODUCCION

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural tiene en el nivel regional una instancia que juega un papel muy importante, toda vez que es allí donde se deben compatibilizar los flujos de demandas de la población con los de decisiones que fluyen desde el nivel nacional.

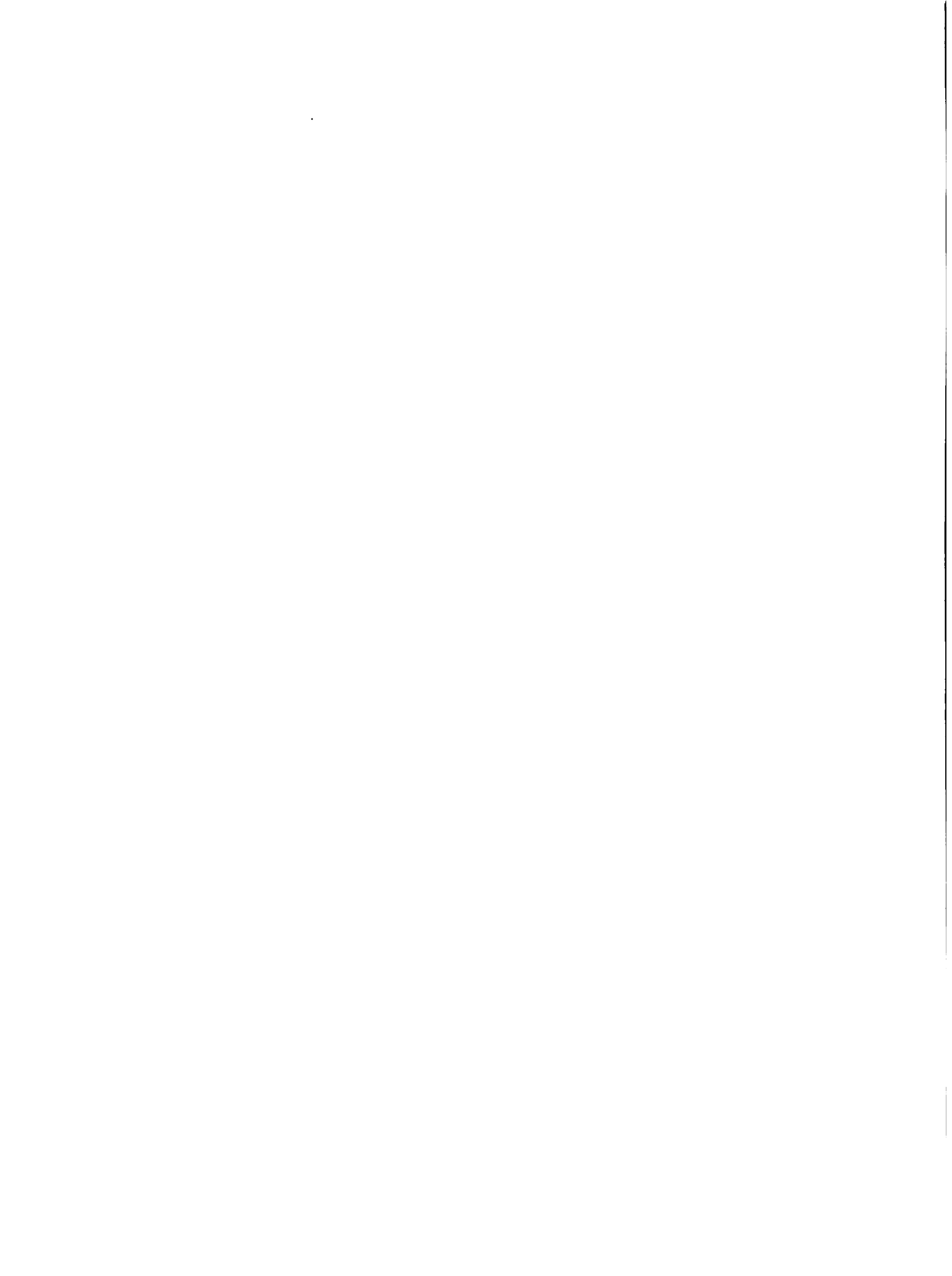
Sin embargo, los esfuerzos de los países han prestado una limitada atención para fortalecer este nivel, que tradicionalmente ha actuado con limitada autonomía y con una excesiva sujeción a las definiciones adoptadas en el nivel nacional, sin poder desarrollar su capacidad de respuesta ni cumplir con eficacia su importante papel.

IICA-PROPLAN, a través de sus acciones de cooperación técnica con los países de América Latina y el Caribe, ha otorgado una particular atención a la necesidad de analizar y comprender la dinámica de la conducción a este nivel, para proporcionar al correspondiente Sistema de Dirección instrumental adecuado y adaptado a sus particulares necesidades.

El presente documento se ha preparado con esa preocupación central y con el propósito de proporcionar a los asesores, decisores y ejecutores regionales una visión de los elementos centrales de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural a ese nivel.

En cuanto a su contenido, el primer Capítulo presenta en forma sintética los componentes de la conducción del proceso de desarrollo en el nivel regional; luego se refiere a la problemática de la conducción en el nivel regional, desde el punto de vista del papel del asesor en su rol específico y su articulación con los roles de decisor y ejecutor.

El segundo Capítulo presenta los componentes centrales de la conducción en el nivel regional: definición y validación de objetivos y estrategia, programación y asignación de responsabilidades, y seguimiento y evaluación. Cada uno se desarrolla con presentación de su propósito, contenido y las responsabilidades que ellos involucran.



Si bien en el documento, con fines de análisis y exposición, únicamente son desarrollados tres componentes de la conducción en el nivel regional, es necesario concebirlos en forma integrada con los restantes (coordinación, provisión efectiva de recursos y organización). De esta manera, cada componente tiene sentido solamente si se lo concibe en forma integrada y complementaria con los restantes para lograr una conducción adecuada y eficaz del proceso de desarrollo agrícola y rural en el nivel regional.



## I. PROBLEMÁTICA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA LA CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN EL NIVEL REGIONAL

La problemática de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural en el nivel regional debe ser visualizada a la luz del papel central que cumple este nivel en la conducción del proceso de desarrollo. En efecto, le corresponde al nivel regional conciliar y compatibilizar los flujos descendentes de decisiones que provienen del nivel nacional con las demandas y restricciones que impone el nivel local.

Por otra parte, existe una serie de dificultades derivadas de una contradicción entre las crecientes demandas por un desarrollo regional más equilibrado y la centralización de decisiones en los organismos de nivel nacional, cuyo número crece y cuya coordinación deja mucho que desear.

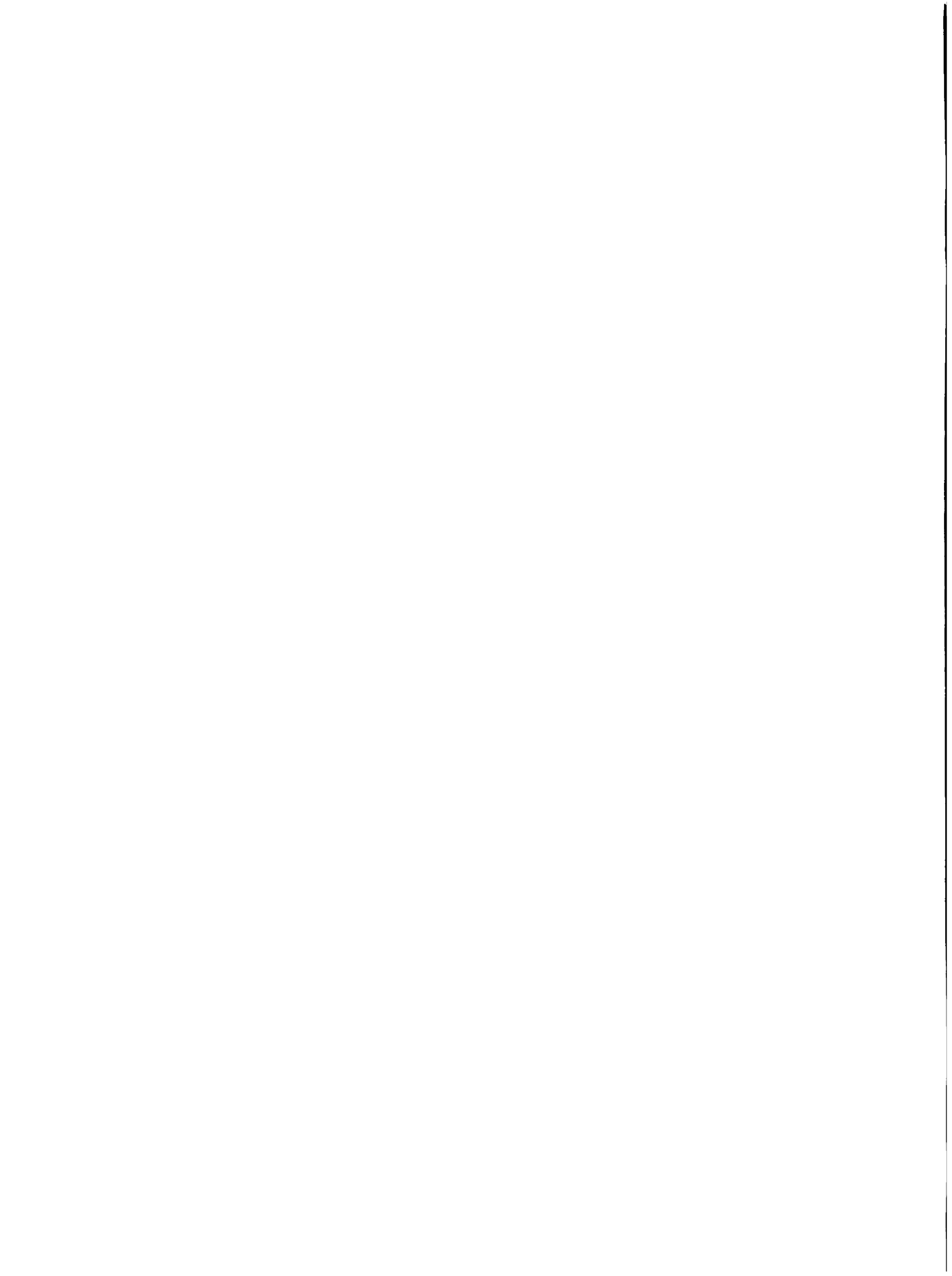
Finalmente, es importante tener en cuenta la falta de normas, procedimientos y definiciones que facilitan la labor de conducción en el nivel regional, que es por lo general fragmentaria, subordinada y poco eficaz.

Se puede afirmar que la problemática de la conducción del proceso de desarrollo en el nivel regional tiene una de sus causas principales en una insuficiente capacidad de análisis para asesorar a los responsables de la toma de decisiones.<sup>1</sup> Ello se explica por:

- Limitaciones para la sistematización de información.
- Insuficiencias en el diseño de alternativas.
- Inadecuada e inoportuna presentación de las alternativas.

### A. Las limitaciones referidas a la sistematización de información

Se puede encontrar, en ese sentido, falta de definición de las necesidades de información, ausencia de esfuerzos sistemáticos de selección de categorías y de formulación de hipótesis como medio para definir las necesidades de información; servicios de información preocupados por generar series universales de datos inspiradas en demandas del nivel nacional, que no ofrecen a las regiones que las generan los datos que ellas requieren y, si estos existen, obedecen con frecuencia a diferentes ámbitos geográficos o se demora excesivamente en su procesamiento.



La falta de definición de necesidades determina que la región esté menos informada sobre una serie de aspectos determinantes que los organismos centrales, lo cual incrementa su subordinación y limita su desempeño.

B. Insuficiencias en el diseño de alternativas

La identificación e interpretación de problemas no surge por procesos sistemáticos, sino por la atención de demandas específicas que responden a intereses diversos. No se desarrolla un trabajo en equipo y de carácter interdisciplinario para detectar y analizar en forma oportuna los problemas, principalmente aquellos que configuran situaciones de coyuntura.

En cuanto al tratamiento de la coyuntura, si bien se reconoce su importancia, no existe claridad conceptual en cuanto a su contenido; ello determina que se le dé un tratamiento fundamentalmente orientado a atenuar sus efectos, sin vinculación con factores causales de orden estructural; además, hay limitaciones en los cuadros técnicos y en el instrumental de análisis que redundan en un tratamiento inconexo y puntual, ignorando con frecuencia las decisiones de orientación y operativas vigentes.

Si se considera la coyuntura como una desviación sustantiva actual o potencial respecto al rango previsto en la evolución de la realidad económico-social y política, generada por una combinación de factores y circunstancias cuyo comportamiento crítico demanda al sistema de dirección una acción preventiva o correctiva, se puede afirmar que poco es lo que se hace al respecto en el nivel regional.

Para que ello sea así, influye además la poca relevancia que se otorga a la definición y seguimiento de la evolución de determinados factores externos cuyo comportamiento pueda configurar una coyuntura, la ausencia de claridad conceptual sobre su contenido y la falta de métodos apropiados de seguimiento de la evolución de la realidad y de detección oportuna de la coyuntura; todo ello incide en la falta de capacidad previsoras para adelantarse a los acontecimientos.





Es frecuente que en el nivel regional se demore innecesariamente el tratamiento de problemas coyunturales; por esperar definiciones nacionales se puede llegar a niveles de irreversibilidad, es decir que no sea posible evitar el impacto negativo de la coyuntura. En otros casos, el tratamiento está desvinculado de los factores estructurales y los mismos problemas se repiten periódicamente, en fechas semejantes, reciben un tratamiento puntual, dirigido con frecuencia a atenuar los efectos sin afectar las causas.

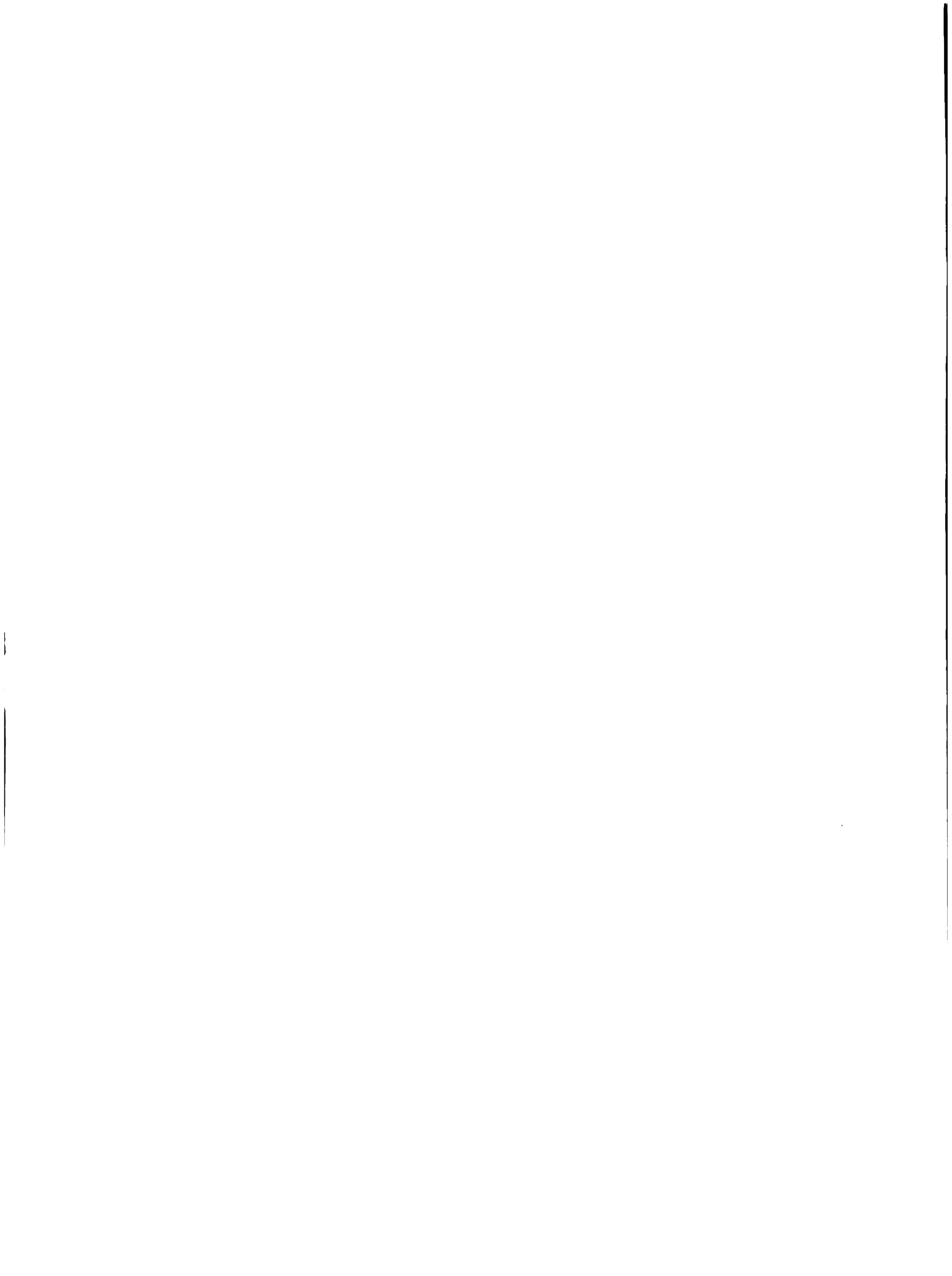
La limitada capacidad de respuesta del sistema de dirección regional contribuye a que el nivel nacional lo desplace; se agravan así los problemas de centralismo e ineficacia, en un círculo vicioso difícil de romper.

C. Inadecuada e inoportuna presentación de las alternativas

Como no se considera que la función esencial de los planificadores es asesorar continuamente en la toma de decisiones regionales, las unidades de organización denominadas de planificación o programación sólo llegan a analizar una labor adjetiva.

Tal falta de definición hace que las demandas por asesoramiento sean consideradas como una labor no pertinente a las funciones de dichas unidades; de ese modo, pierden espacio institucional y se enfrascan en labores de preparación y ajuste de documentos, que más tiene que ver con el cumplimiento de procedimientos que con la presentación y discusión de alternativas de decisiones para resolver o confrontar de mejor manera los problemas regionales.

A la insuficiente capacidad de análisis se añaden otros problemas, referentes a la dimensión humana del proceso. Entre ellos se puede mencionar que los asesores regionales por lo general no trabajan en equipo, desconocen métodos y técnicas que les permitirían potenciar su acción, cuentan con bajo nivel de motivación y trabajan en condiciones poco satisfactorias; además, es frecuente la rotación de personal y la permanencia de funcionarios de poca experiencia, con una evidente ausencia de mecanismos e incentivos que permitan retener personal calificado o que haya adquirido un cúmulo importante de experiencia.



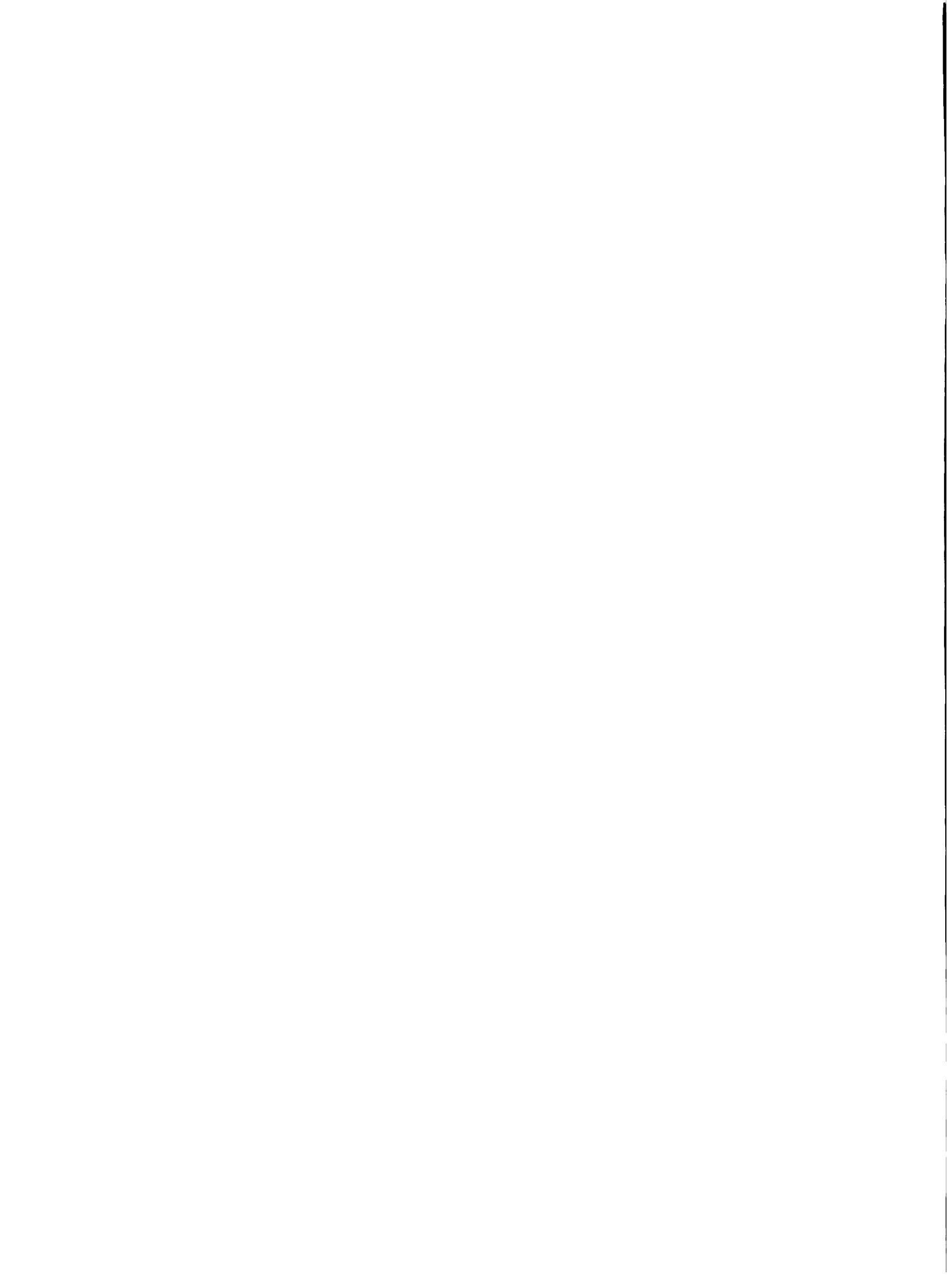
Los instrumentos ordenadores (planes o programas operativos regionales) presentan en forma evidente las deficiencias anotadas para el proceso de análisis. Es frecuente encontrar una inadecuada e imprecisa definición de objetivos que muchas veces no se jerarquizan; insuficiente coherencia entre los objetivos y la estrategia implícita; falta de claridad y previsión en la definición de áreas de acción, de la trayectoria de las acciones en el tiempo y de las prioridades; inconsistencias entre metas físicas y los medios y recursos disponibles, y limitada consistencia con las decisiones de orientación.

Estos instrumentos ordenadores no se preparan pensando en las necesidades de los ejecutores ni son materia de un seguimiento y evaluación sistemáticos; por ello, constituyen instrumentos rígidos de difícil actualización, con lo que pierden vigencia y utilidad rápidamente y no llegan a constituir instrumentos apropiados para la conducción del proceso de desarrollo regional.

En relación con lo que se ha dicho, los instrumentos ordenadores de las decisiones a nivel regional (planes o programas operativos) no son los más adecuados para la conducción del proceso de planificación-ejecución en la región; lo esencial de su contenido es inapropiado y su diseño no responde a las necesidades de un uso continuo y una frecuente modificación y actualización.

También incide en ello la falta de difusión de técnicas apropiadas para su preparación y de una concepción más flexible y menos determinística en los planificadores; ellos deben reenfocar su función hacia un continuo asesoramiento a los niveles de decisión regional, para convertir a los decisores regionales en interlocutores válidos cuando deban actuar o vincularse con asesores y decisores del nivel nacional.

El fortalecimiento de la conducción en el nivel regional demanda, por lo tanto, serios y consistentes esfuerzos para confrontar la problemática expuesta en una forma integral, con carácter urgente y necesario; es ésa la mejor manera de fortalecer la conducción del proceso de desarrollo regional.



## II. COMPONENTES CENTRALES DE LA CONDUCCION EN EL NIVEL REGIONAL

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural comprende un conjunto de actividades interrelacionadas que permite que los recursos del sistema (región) se movilicen y, junto con el esfuerzo humano, se transformen, con el fin de generar bienes y servicios en función de las necesidades de la población.

Los componentes de la conducción en el nivel regional son: i) diseño, validación y ajuste de objetivos y estrategia; ii) programación de actividades y asignación de responsabilidades; iii) provisión efectiva de recursos; iv) diseño y aplicación de mecanismos de coordinación y vinculación con el medio ambiente; v) organización; y vi) control.

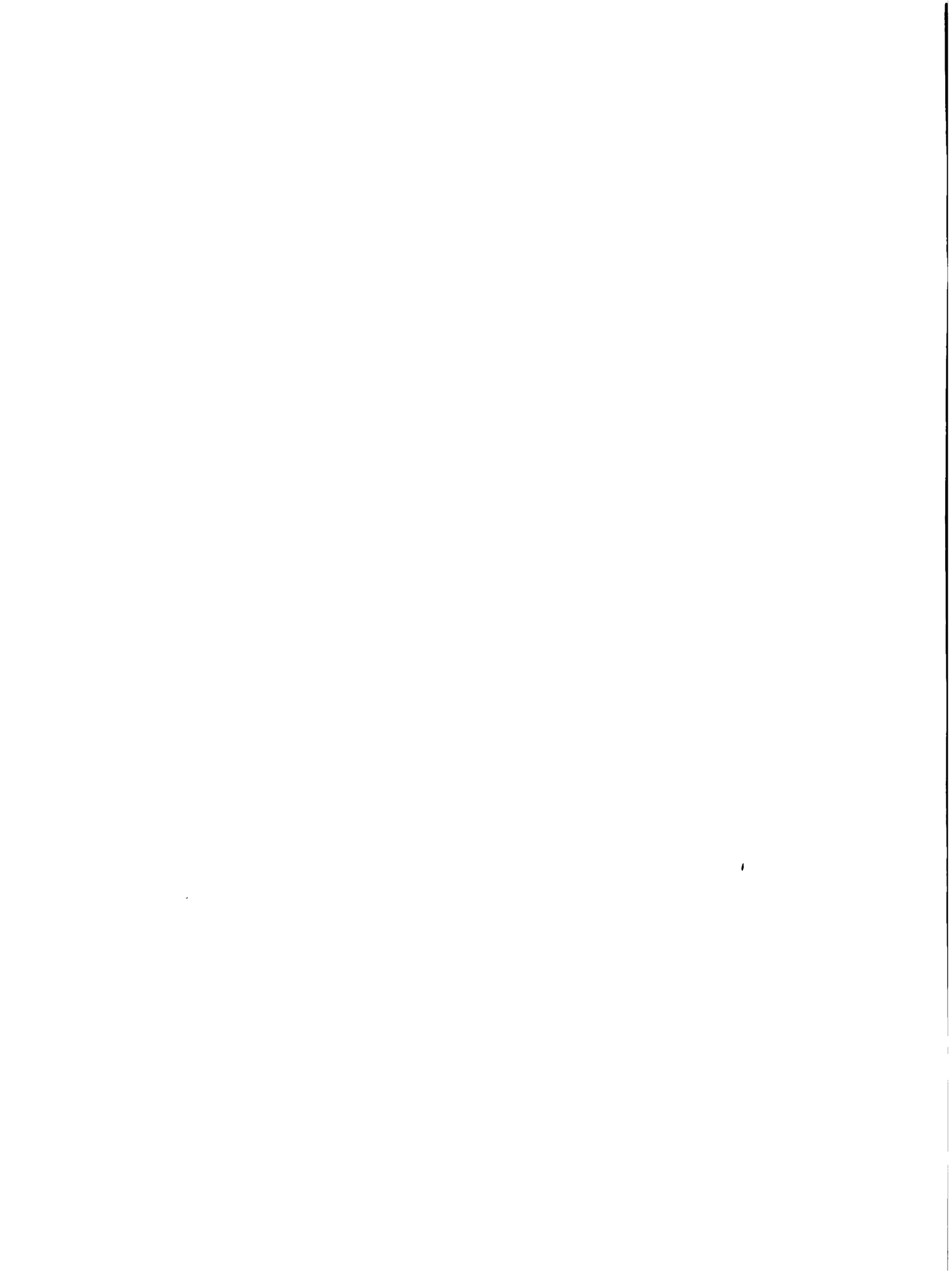
En el presente documento se desarrollará únicamente los siguientes componentes :

- Definición, validación y ajuste de objetivos y estrategia.
- Programación de actividades y asignación de responsabilidades.
- Control (incluido seguimiento y evaluación).

No debe verse las funciones o componentes en forma aislada, pues tienen sentido únicamente en el conjunto. Sin embargo, su individualización se justifica no sólo como una forma útil de ordenar y sistematizar el conocimiento, sino también porque facilita la organización del trabajo y la asignación de responsabilidades.

Cada sistema (región) requiere el diseño particular de los diferentes componentes, de tal manera que se adecúen a sus necesidades y limitaciones, a las características específicas de la base organizacional y a las demandas de decisores y ejecutores. Debe considerarse asimismo los costos y procedimientos de implantación que implican en cada caso.

Posteriormente trabajos de PROPLAN referidos a la conducción en el nivel regional desarrollarán los componentes no tratados en el presente documento.



A. Definición, validación y ajuste de objetivos y de la estrategia de acción

Este componente tiene fundamental importancia, pues constituye la llave para garantizar la coherencia integral (consistencia interna y viabilidad) del conjunto de decisiones que se adaptarán y pondrán en práctica para el desarrollo agrícola y rural de la región.

Usualmente se encuentra en las regiones objetivos en diverso grado de explicitación, aunque no es frecuente que estos se hayan formulado cuidadosamente, que estén debidamente jerarquizados, que se haya dado consistencia a las metas y que no existan inconsistencias con la estrategia, que en muchos casos se encuentra implícita.

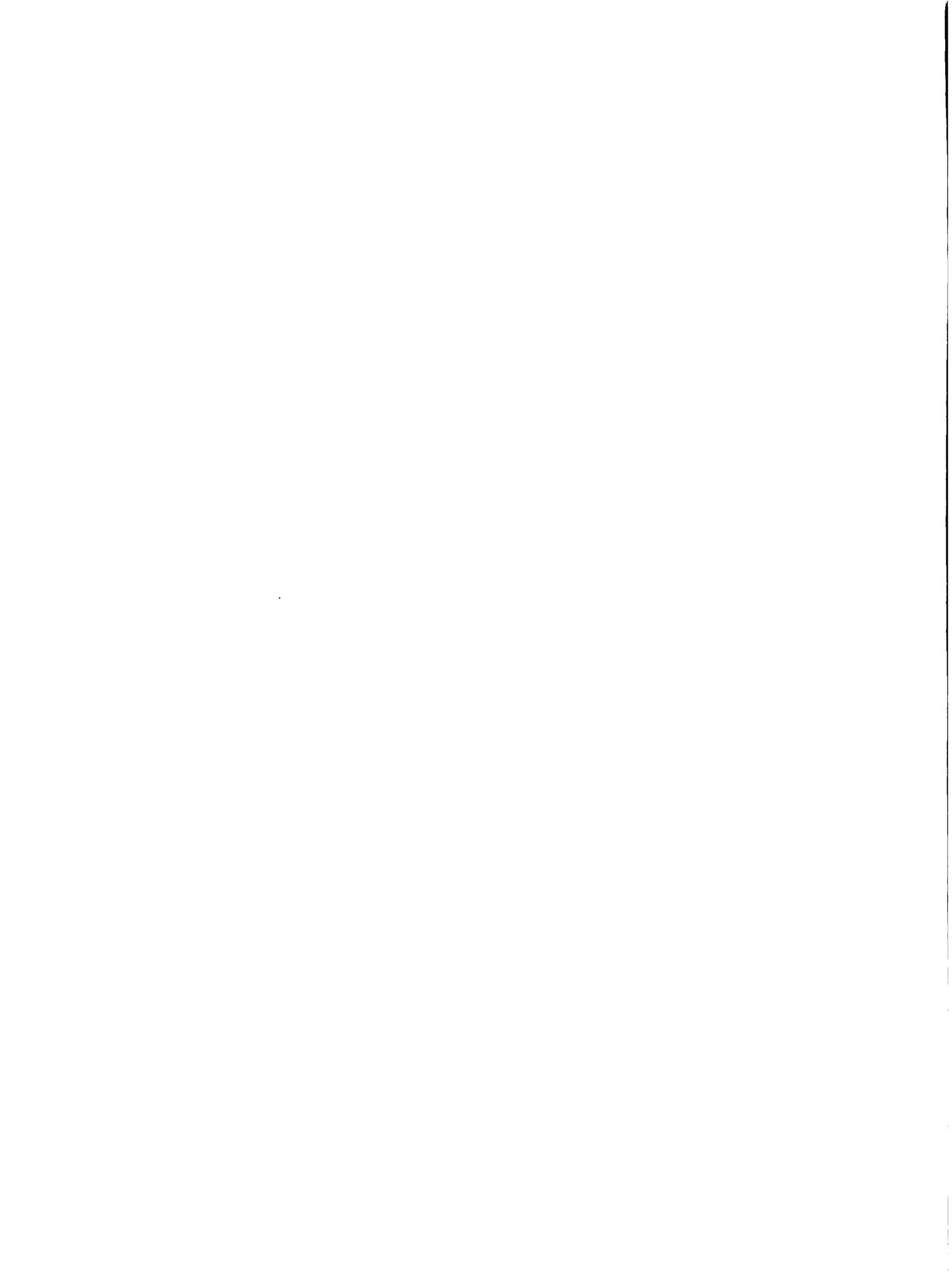
Por tal causa, aunque los objetivos y la estrategia estén claramente explicitados, los cambios en las decisiones de orientación y la propia evolución de la realidad regional demandan su validación y ajuste; es necesario, pues, antes de cada asignación efectiva de recursos (usualmente un período presupuestal) definir y ajustar los objetivos y la estrategia, así como introducir ajustes menores en el propio proceso, es decir sobre la marcha.

1. Objetivos, indicadores y metas

a. Objetivos

Se encuentra plena coincidencia entre planificadores (asesores), decisores y ejecutores en el papel clave que juegan los objetivos para orientar los esfuerzos en la búsqueda del desarrollo económico y social. El énfasis que se otorga al reconocimiento de su importancia no siempre va acompañado por procedimientos que contribuyan a definir conjuntos de objetivos claros o coherentes; por el contrario, la mayor parte de las veces se acepta declaraciones genéricas de muy difícil operativización o conjuntos de objetivos con múltiples propósitos contrapuestos.

Por otra parte, es importante reconocer que en el proceso de desarrollo regional participa un conjunto de entidades del sector público y de la población;





para que éste sea exitoso debe basarse en una acción conjunta que implica cooperación, que puede partir únicamente de una aceptación común de los objetivos hacia los cuales debe orientarse el desempeño futuro.

Los objetivos constituyen estados y resultados que un sujeto individual o colectivo pretende alcanzar para lograr la transformación de una realidad, en un período de tiempo determinado y siempre que su actuación esté encuadrada en el horizonte de sus posibilidades. Constituyen, en conjunto, la expresión de la situación viable a la que se aspira llegar en ese determinado horizonte de tiempo.

Los objetivos deben llevar en su esencia la orientación que define el marco orientador,<sup>2</sup> traducido en términos concretos en su expresión cualitativa. Los objetivos reflejan una interpretación del nivel de principios y al mismo tiempo aportan elementos pragmáticos para orientación de las acciones, en el sentido de que su cumplimiento requiere dirigir los esfuerzos y los recursos del sistema en determinada dirección. En consecuencia, constituyen el elemento 'ordenador' de la acción del sector público para resolver determinadas necesidades y demandas individuales, de grupo o colectivas, así como el elemento orientador de la acción de los agentes económico-sociales que actúan en la región.

La medida en que se puede alcanzar los propósitos o fines, está dada por la viabilidad física, económico-social y política del conjunto de objetivos elegidos; se entiende que un conjunto determinado de objetivos puede tener propósitos múltiples, que inclusive pueden resultar contrarios o competir por los recursos disponibles. Detrás de la definición de objetivos existirán, en diverso grado de explicitación, los intereses de diferentes agentes o grupos cuya gravitación en la estructura de poder será determinante en su definición.

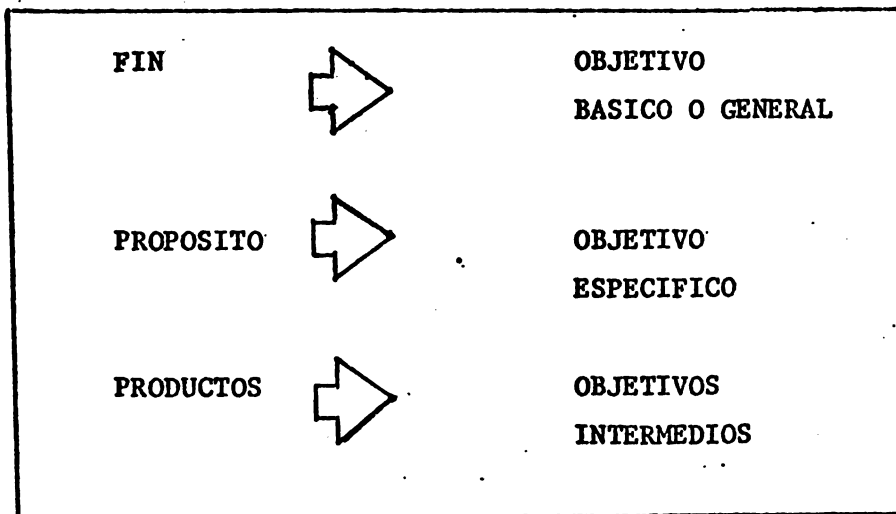
La definición de objetivos lleva implícita la decisión de modificar intencionalmente el destino que la sociedad establece sobre determinados recursos y esfuerzo humano, y los bienes y servicios que con ellos se generen, debido a que se actúa en condiciones de escasez y es preciso privilegiar determinados usos y destinos respecto a otros.

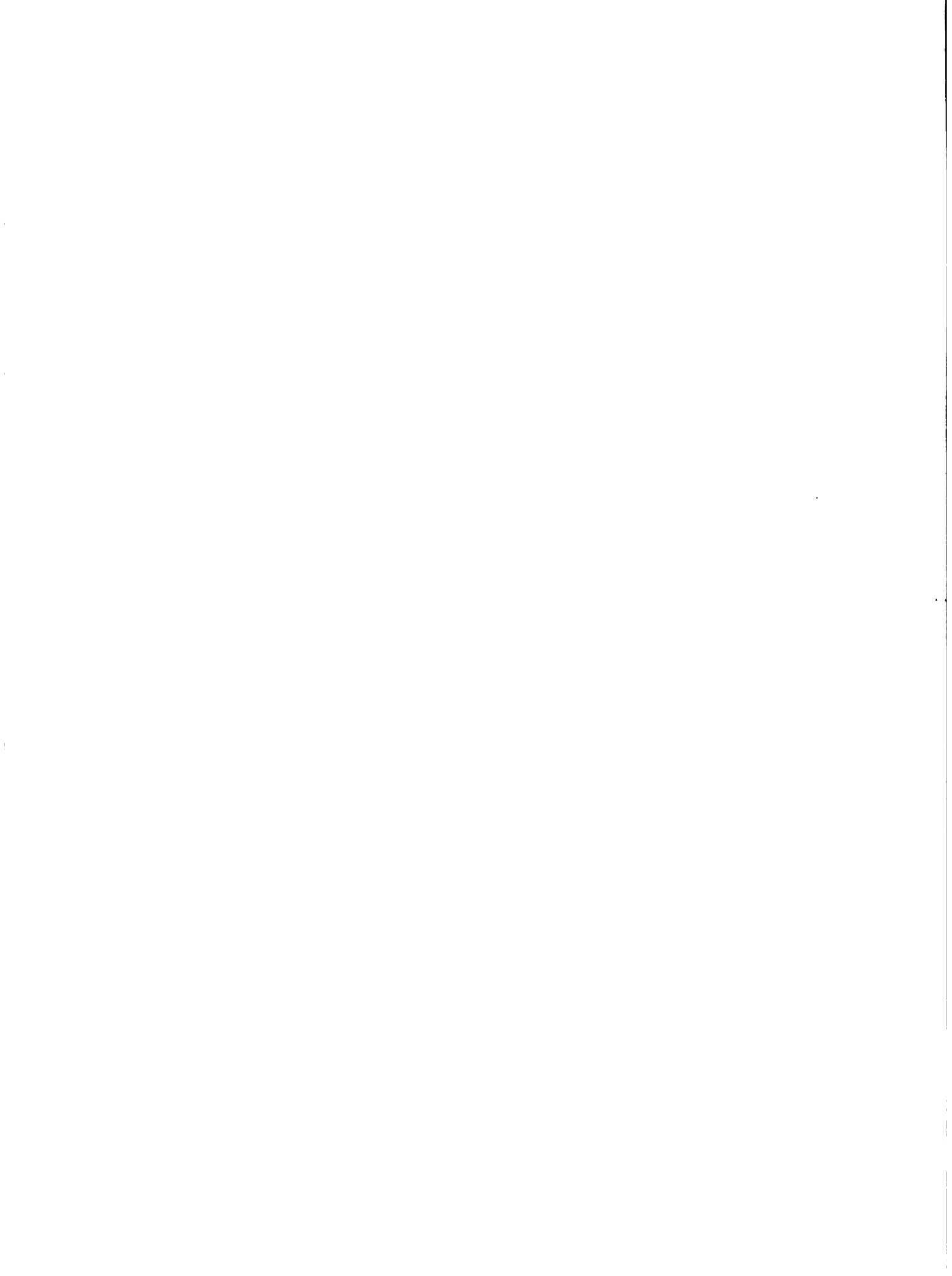


Si no se define con precisión los objetivos no es posible comparar cursos de acción alternativos. Se realiza acciones y se utiliza recursos, pero no es posible apreciar hacia dónde conducen las acciones desarrolladas.

Un primer paso para el diseño de objetivos es la diferenciación conceptual entre lo que es posible realizar (productos) y el aporte que se espera conseguir para el logro de objetivos de orden superior (propósito y finalidad).

A partir de tal diferenciación se puede plantear que los objetivos pueden corresponder a finalidades, propósitos o productos. Sin embargo, la diferencia radica principalmente en que, para una organización determinada o un conjunto de instituciones, la generación de productos puede ser controlada internamente en su mayor proporción, mientras que el logro de propósitos y finalidades depende de un mayor número de factores externos.





### -Objetivo básico

Es el objetivo de orden superior que representa el estado de cosas que se desea exista en el futuro y el fin último a que aspiran planificadores, decisores y ejecutores. Ese tipo de objetivo comprende a la clientela de la organización o del conjunto de organizaciones que es afectada de alguna manera por su desempeño, expresado casi siempre en términos de las necesidades humanas de seguridad, pertenencia, status, ingreso, bienestar, etc. Es decir, expresa la finalidad de la acción de la organización o del conjunto de organizaciones que constituyen la estructura básica del Sistema Regional. Su cumplimiento se obtendrá si se obtienen los objetivos específicos y se dan en la forma prevista los factores externos condicionales.

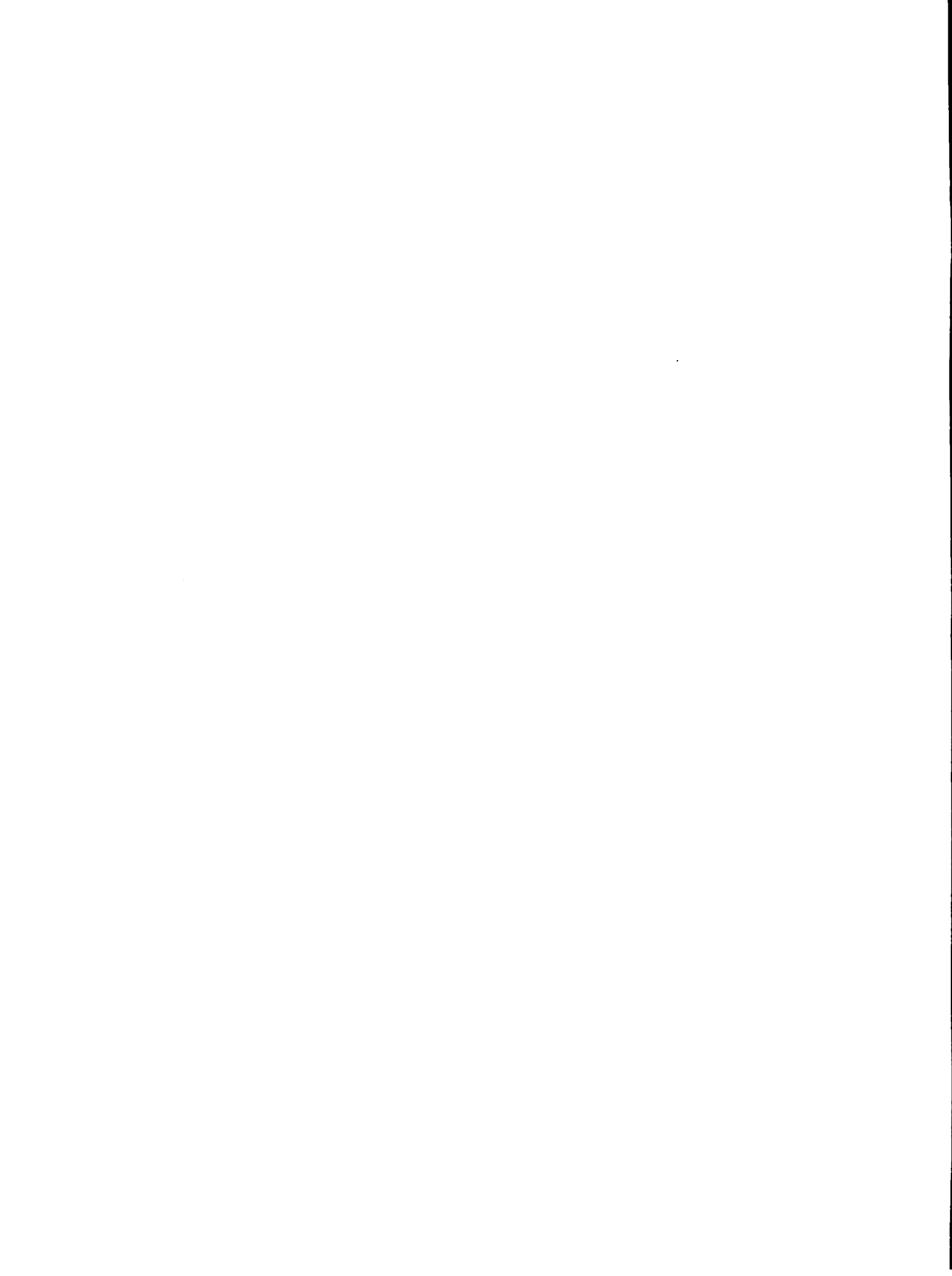
### - Objetivo específico

Representan lo que se espera lograr, es decir la motivación verdadera o esencial que origina la necesidad de generar los productos, en un ámbito más definido que el enunciado por el objetivo general. Representa, por lo tanto, el propósito de determinada serie armonizada de acciones que busca resolver los problemas que limitan el desarrollo regional. Los objetivos específicos se lograrán en la medida en que se obtenga los correspondientes objetivos intermedios o productos y si los factores externos condicionantes se desenvuelven en la forma prevista.

### -Objetivo intermedio o producto

Son los resultados específicos generados por las actividades que realizan las unidades que constituyen la organización básica del sistema regional; se obtienen mediante la transformación de determinados insumos y esfuerzo humano que en la región se destina para ello.

La importancia de precisar los objetivos y diferenciar su naturaleza y nivel reside en que permite establecer con precisión el grado de compromiso que



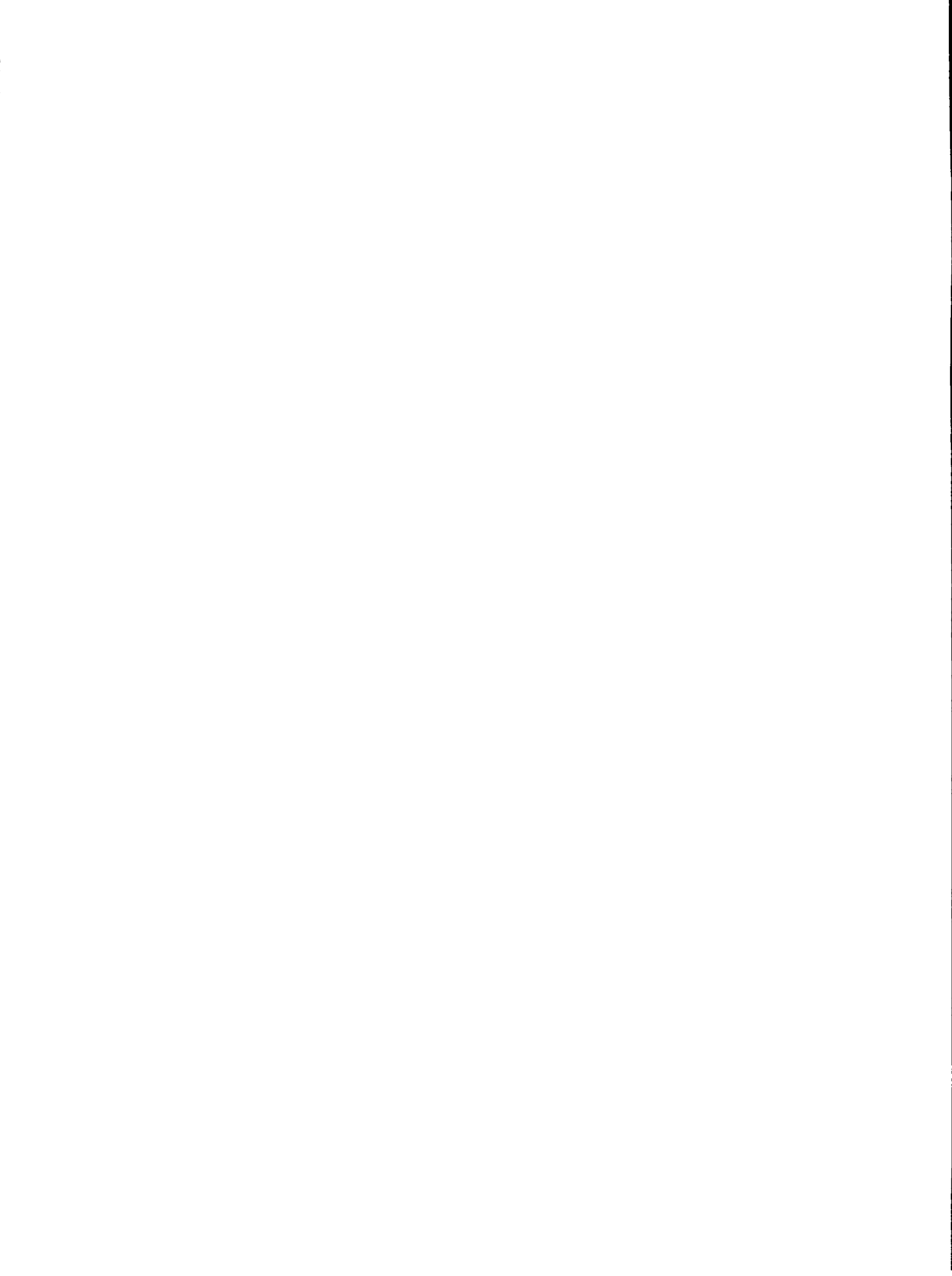
asumen las instituciones para su cumplimiento; además, de ese modo es posible reconocer y diferenciar los problemas controlables y no controlables por la o las organizaciones, lo cual contribuye y facilita otorgar consistencia y viabilidad a las acciones que se pretende realizar.

Existe una relación de causalidad entre la obtención de un producto (objetivo intermedio) y la obtención de un propósito (objetivos específicos), y el conjunto de ellos, para obtener un fin (objetivo básico). Por ello, se puede afirmar que si se alcanza un determinado producto y si se cumple algunas condiciones externas, es posible lograr un determinado propósito.

Esas condiciones externas pueden ser influidas por la región, aunque por definición no están comprendidas en su ámbito de decisión, sino que se encuentran en un ambiente 'influenciable'. Puede darse el caso de que inclusive se encuentren fuera de dicho ambiente, dejando a la organización o conjunto de organizaciones sin posibilidad de influir sobre ellas; se limitan a conocer su comportamiento, ya que se ubican en un ambiente 'apreciable', como sucede en el caso de las variaciones de precios de productos agropecuarios en el mercado internacional.

No siempre los límites de los ambientes antes referidos son tan nítidos, debido a la complejidad de los factores que inciden en la obtención de un determinado objetivo; sin embargo, se cree que la secuencia y el concepto enunciado son esenciales.

Si se asume la validez de una hipótesis en cadena, se puede esquematizar una secuencia y orden lógicos, como se muestra en la Figura 2.





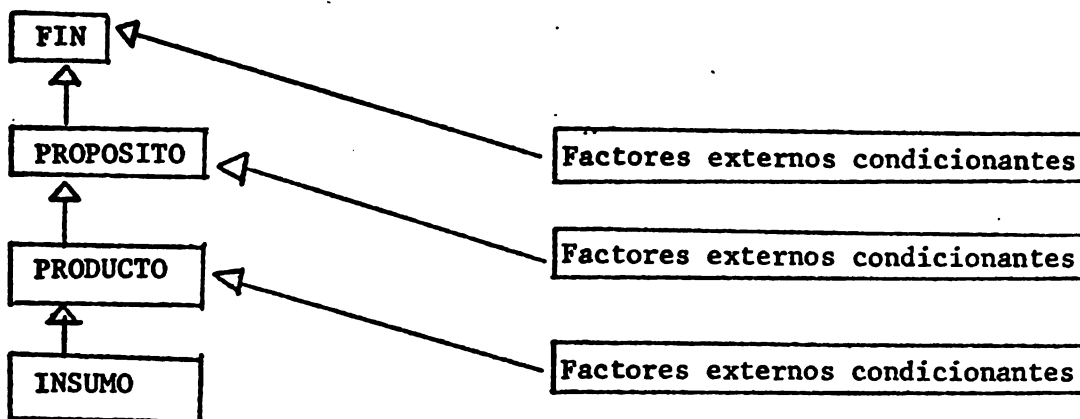


Figura 2.

Los factores externos condicionantes están, por definición, fuera del control de la región, aunque tienen el carácter de condición necesaria y suficiente para pasar de un determinado nivel de objetivo al nivel superior inmediato. A medida que se asciende en esta cadena jerárquica de objetivos, los factores externos condicionantes son de mayor importancia y se enfrenta grados crecientes de incertidumbre, es decir una reducción de las posibilidades de controlar el ambiente para obtener los resultados deseados.

Para establecer los factores externos condicionantes se asume supuestos que deben cumplirse, con lo cual se reconoce la existencia de una relación hipotética entre el logro de un determinado objetivo y el cumplimiento del o de los supuestos correspondientes, para alcanzar el objetivo de jerarquía inmediata superior.

En la práctica, para definir los objetivos se generará un proceso de doble vía: de los objetivos específicos al general y a los productos, regresando al objetivo específico. Los objetivos que se define para la región en primer momento luego serán revisados y ajustados, en especial al precisar la asignación de recursos, definir las prioridades y especificar las responsabilidades institucionales.



Es importante asegurar que los objetivos para el desarrollo agropecuario regional sean consistentes con los que define el marco orientador del sector agropecuario y los que se definan para el desarrollo regional global.

b. Indicadores

Con el propósito de precisar los objetivos es necesario identificar para cada uno de ellos indicadores objetivamente verificables, que permitan dar contenido a definiciones vagas como 'mejorar', 'elevar', 'reducir', etc. Dichos indicadores deben referirse a cantidad, calidad y tiempo.

La identificación de objetivos y selección de indicadores se da a través de un proceso iterativo. Los indicadores ayudan a concretar y clarificar los objetivos y con ello mejorar su grado de precisión; en consecuencia facilitan la comunicación entre planificadores, ejecutores y encargados de tomar las decisiones. Por otra parte, los indicadores proporcionan una base para la programación, la realización de actividades y la evaluación, pues establecen valores que indican la obtención del objetivo.

Se define el indicador como una variable que permite medir el estado de un suceso en un momento determinado. Por ello, es posible definir al indicador de éxito como la variable a través de la cual se puede describir en forma objetiva y precisa el nivel del logro o resultado alcanzado y mostrar los cambios en el problema que se enfrenta, con el propósito de verificar las acciones realizadas.

Los indicadores de tramo permiten medir los avances a nivel de los elementos requeridos para obtener un determinado resultado; pueden ser clasificados también como indicadores de cantidad, calidad y tiempo.

Los indicadores deben tener algunas características centrales tales como: i) su relevancia respecto al suceso que se pretende medir (pertinentes o plausibles); ii) ser objetivamente verificables; y iii) que tengan una expresión cuantitativa.



En cuanto a su pertinencia: los indicadores pertinentes miden lo que es importante para el objetivo correspondiente; además, están directamente relacionados con el factor que explica la relación causal de determinado suceso. En la medida que se correlaciona más con la causa explicativa del suceso, su relevancia y pertinencia será mayor. Es necesario usar siempre el número mínimo de indicadores que midan los elementos más importantes; ello, a más de facilitar la búsqueda de datos, permite simplificar el proceso de verificación.

En cuanto a ser objetivamente verificables: es necesario tener la seguridad de que será posible obtener los datos para los indicadores seleccionados y, además, se requiere definir la forma de verificación. Para ello es preciso tener acceso a datos actualizados, válidos y por lo tanto confiables. El acceso a los datos se debe medir no sólo por su disponibilidad sino por el costo y tiempo que demanda su obtención. Los indicadores no verificables, o los medios de verificación que demanden excesivo tiempo o costo, deben ser reconsiderados.

La tercera condición es obvia.

OBJETIVO	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION
Que los pequeños productores de la región tengan acceso al crédito para la producción de alimentos.	5,000 solicitudes de crédito integral aprobadas. US\$3 000 000 entregados a los pequeños productores al 31-XI-1986.	Registro de solicitudes de crédito tramitadas por los agentes de extensión Cartera de crédito de la Oficina Regional del Banco de Desarrollo Agrícola y Rural Informes de otorgamiento de créditos supervisados, Ministerio de Agricultura. Dirección Regional.

Figura 3.



De esta manera el conjunto de objetivos puede cumplir con los requisitos de jerarquización, claridad, precisión y consistencia; además, y principalmente, debe cumplir el de viabilidad económico-social y política, para lograr su coherencia integral.

c. Metas

Las metas corresponden a determinados niveles esperados de comportamiento de los indicadores, respecto a cierto nivel de referencia. Las metas deben determinarse para cada nivel de objetivo, lo cual equivale a precisar la magnitud de las realizaciones; es decir, llegar a definir un nivel de realizaciones que se considera necesario y suficiente para asegurar el logro de un determinado objetivo. Por ello se afirma que las metas constituyen la cuantificación de un objetivo.

Las metas globales corresponden a las que se derivan de los objetivos general y específicos, y tienen fundamentalmente un valor normativo y orientador. Las que comprenden el nivel de productos u objetivos intermedios y de las actividades que intervienen en los procesos de generación de dichos productos, pueden denominarse metas instrumentales.

Las metas reflejan grados diferentes de cumplimiento y determinan niveles de uso de insumos y realización de acciones para su cumplimiento. Las características centrales de una meta están referidas a que ellas deben establecer la cantidad, la calidad y el tiempo en que se espera obtener los resultados. Las metas permiten establecer niveles de realización, definiendo o redefiniendo la base, o un marco de comparación para medir el progreso hacia los objetivos y valorar los resultados obtenidos, según el caso.

En la Figura 4 se muestra a título de ejemplo un procedimiento para definir objetivos con precisión, identificar los indicadores objetivamente verificables y definir las metas correspondientes.





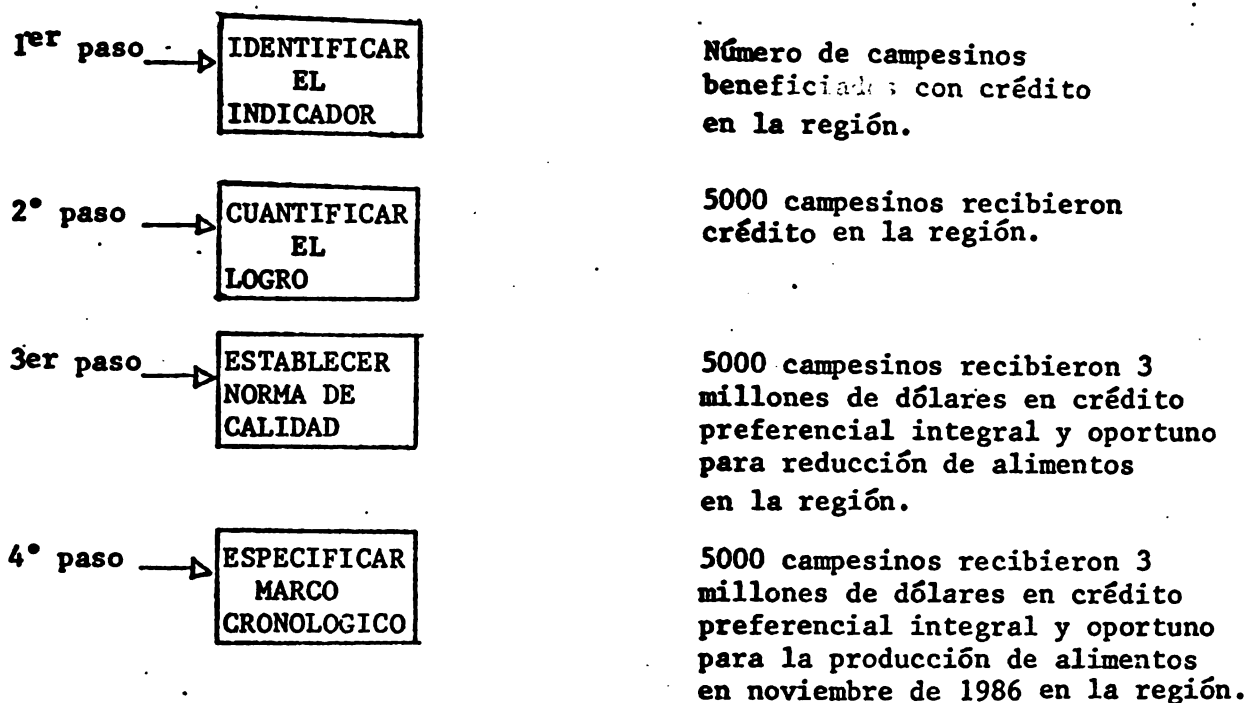
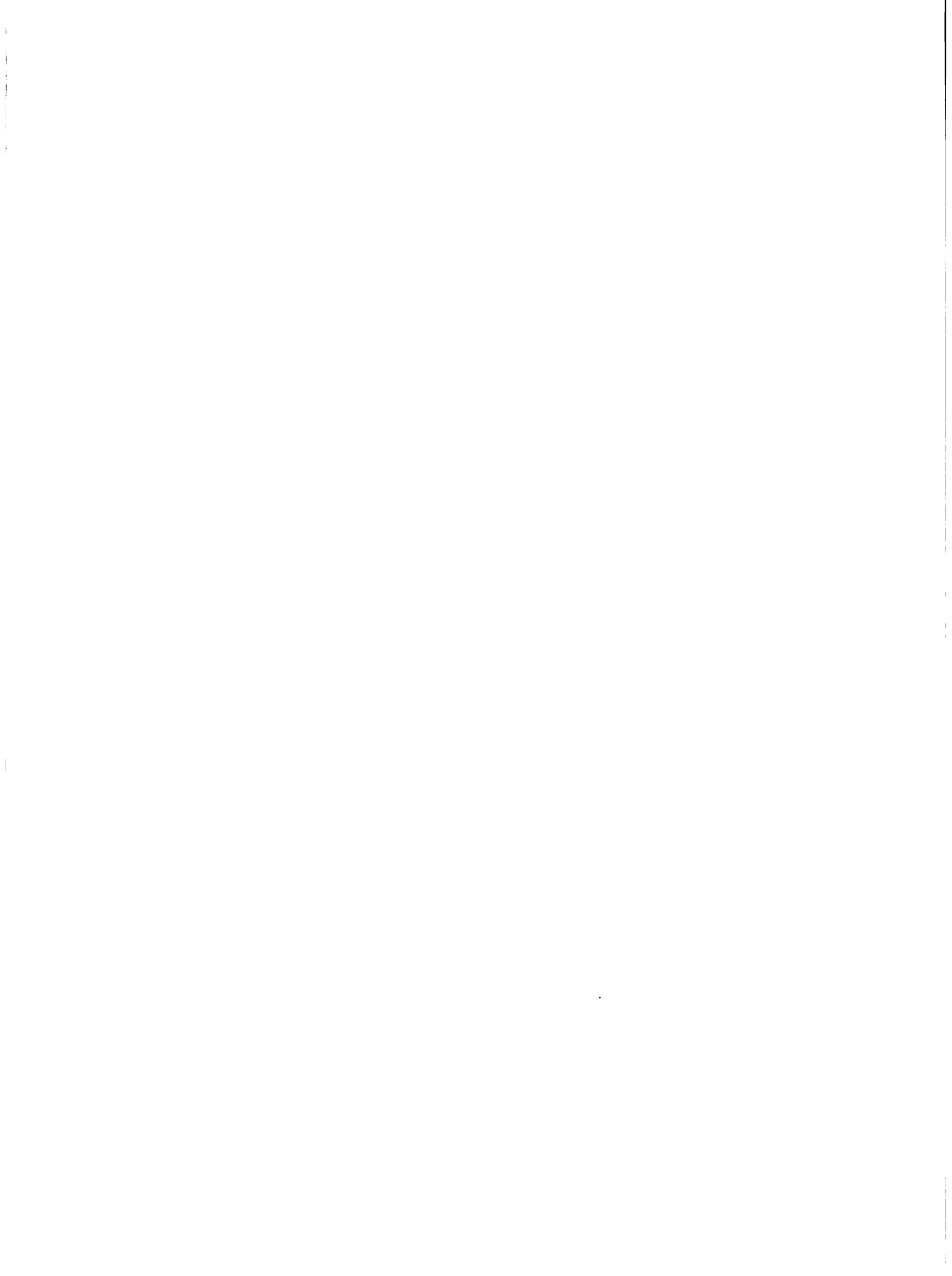


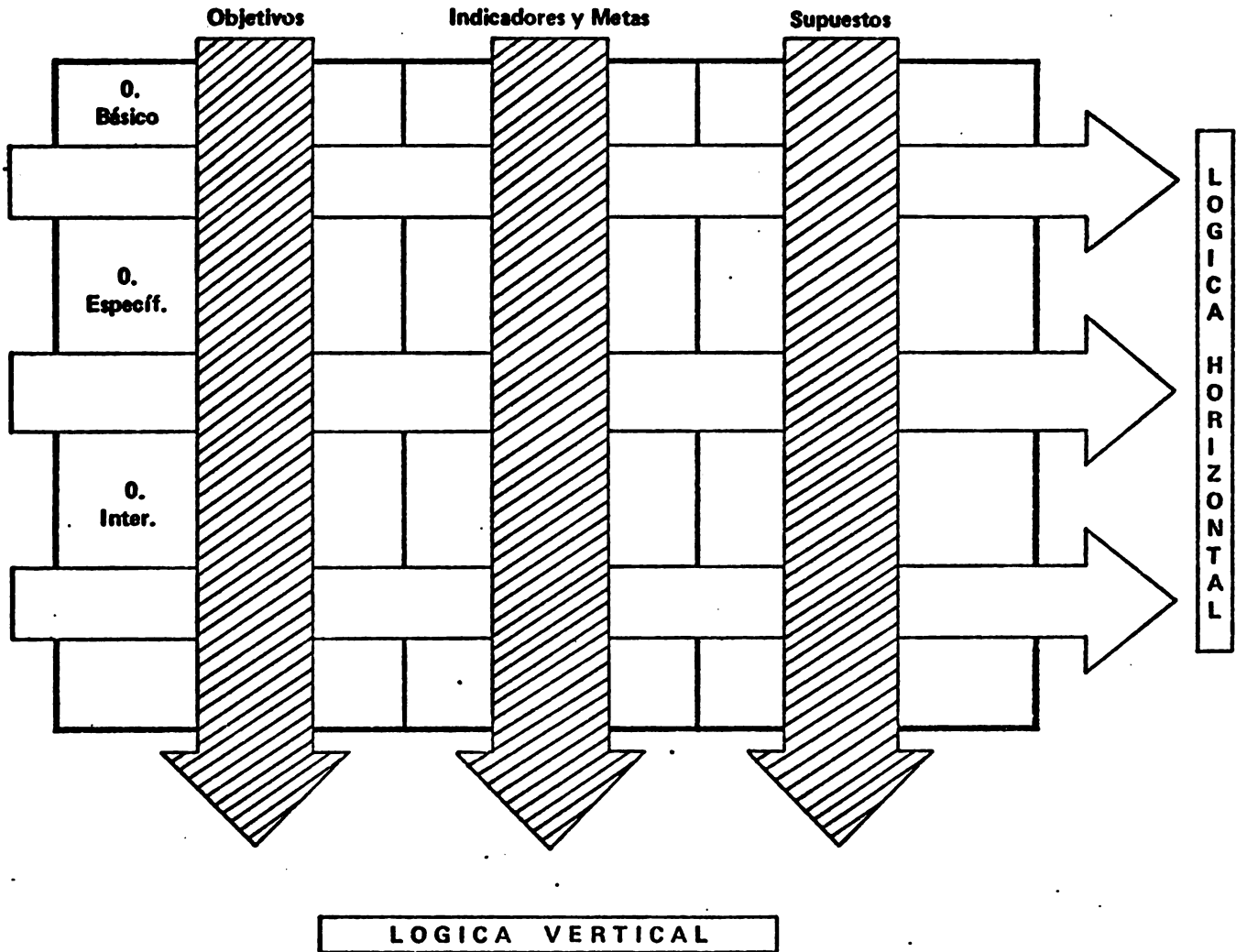
Figura 4.

En resumen: a través de los indicadores y de la definición de las metas correspondientes, es posible: i) precisar objetivos en términos concretos de resultados a obtener, y reducir la ambigüedad y vaguedad de los enunciados; ii) precisar los niveles de insumos requeridos para la obtención de productos; iii) realizar un análisis de costos, beneficios y eficacia, y facilitar el análisis de viabilidad de objetivos y realización, seguimiento y evaluación de actividades.

La definición exhaustiva de los resultados que se espera a través del logro de las metas y objetivos facilita la identificación de los indicadores adecuados, las fuentes de información y los medios de verificación. Cuando existen dificultades para obtener datos para un determinado indicador se puede identificar otros estrechamente correlacionados que muestren el suceso en forma indirecta o por delegación. Otras veces el método de obtener datos puede dañar su confiabilidad, por lo que se deberá recurrir a medidas discretas; es decir observaciones que permiten hacer la medición sin perjudicar las evidencias. Esa actividad demanda una interpretación de los resultados y su correlación con el indicador a través



del cual se pretende medir un determinado suceso.



**Figura 5. ESQUEMA PARA LA DETERMINACION DE LA CONSISTENCIA DE LOS OBJETIVOS, METAS Y SUPUESTOS**



Finalmente, será necesario verificar la consistencia interna, tanto horizontal entre objetivos, metas y supuestos de cada nivel, como entre objetivos de distinto nivel, entre metas y supuestos. Para ello se empleará la matriz del Resumen Operativo Gerencial (ROG).<sup>3</sup>

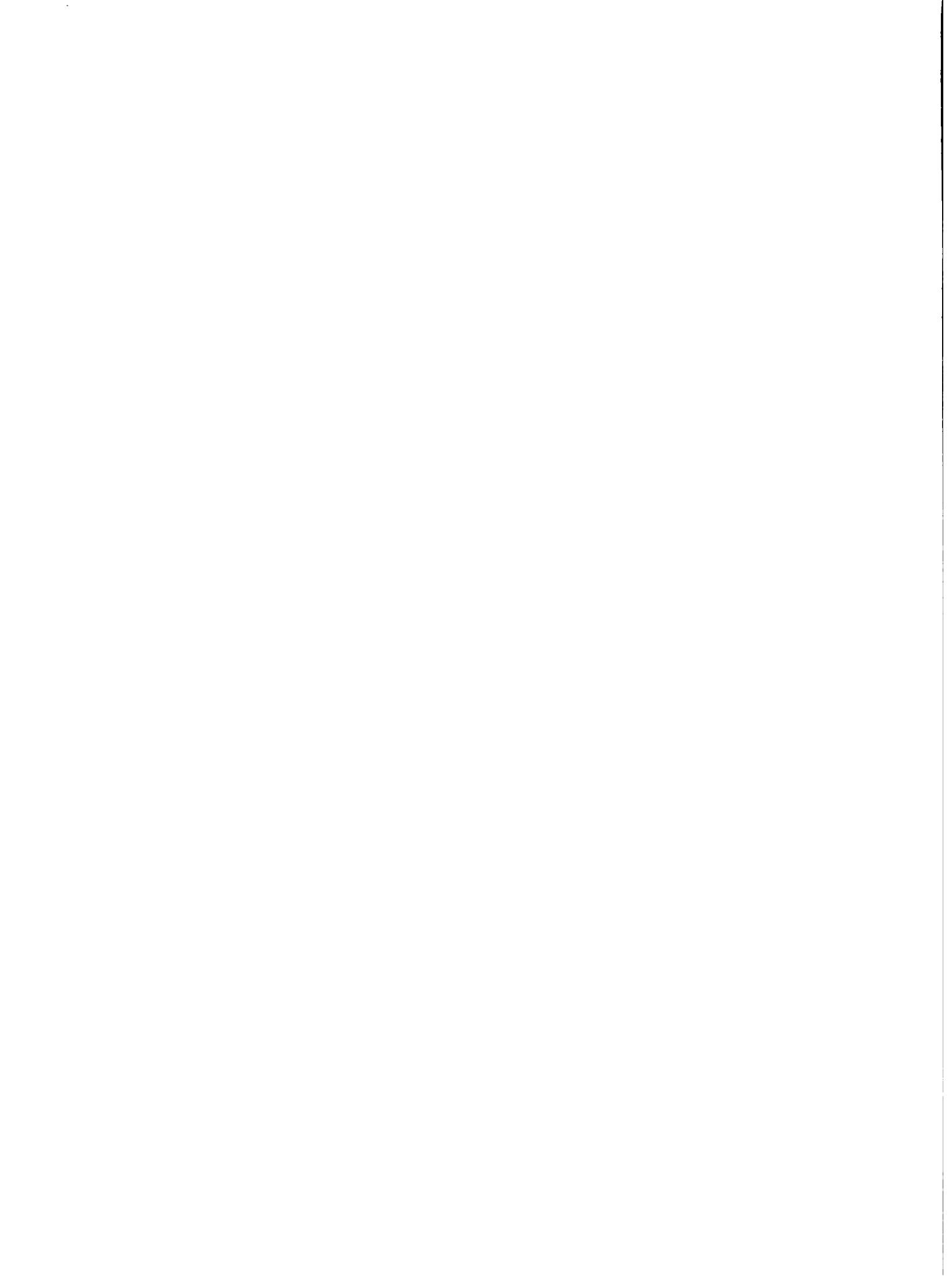
## 2. La estrategia de desarrollo agropecuario y rural en el nivel regional

### a. Función de la estrategia

La estrategia constituye el camino general que orienta la acción de los agentes económico-sociales y define la del sector público en la región, para pasar de una situación inicial a una situación deseada factible en el transcurso de un período de gobierno, estableciendo un curso general y definido para la evolución del sector agropecuario y rural. La estrategia contiene un conjunto coherente de definiciones centrales que deben tener permanencia y flexibilidad para orientar la toma de decisiones a nivel de los agentes económico-sociales y al interior de las unidades de organización del sector público que actúan en la región; es decir, establece las 'reglas de juego' básicas para condicionar la acción de los agentes al definir las demandas que sobre ellos se generarán y los beneficios que podrán obtener.

En la medida en que una estrategia quede claramente definida, se podrá resolver las contradicciones entre las demandas por el uso de recursos para finalidades diferentes, contradicciones entre decisiones de orientación y operativas, definidas en el nivel nacional, y las demandas de la población regional, entre agentes que se espera beneficiar en forma diferente y, en general, en la manera que se espera avanzar hacia el logro de los objetivos.

La estrategia definirá, en última instancia, la forma a través de la cual se espera utilizar los medios, principalmente movilizandolos recursos y voluntades para la satisfacción de demandas, intereses y expectativas; es decir, cómo deberá desenvolverse el sector en la región hacia el logro de los objetivos.



La definición de un curso de acción determinado lleva implícito el reconocimiento de un diverso grado de acción sobre los factores externos condicionantes que determinan la evolución del proceso económico-social regional, toda vez que asume un comportamiento dado de aquellos factores que se encuentran fuera de la esfera de decisión del sector en la región y supone un grado de estabilidad y coherencia en las decisiones fundamentales que los contienen.

De ese modo, la estrategia constituye la base para la concertación de esfuerzos, la adopción de decisiones consecuentes resolviendo posibles conflictos entre las decisiones de orientación y operativas, nacionales y regionales, etc.

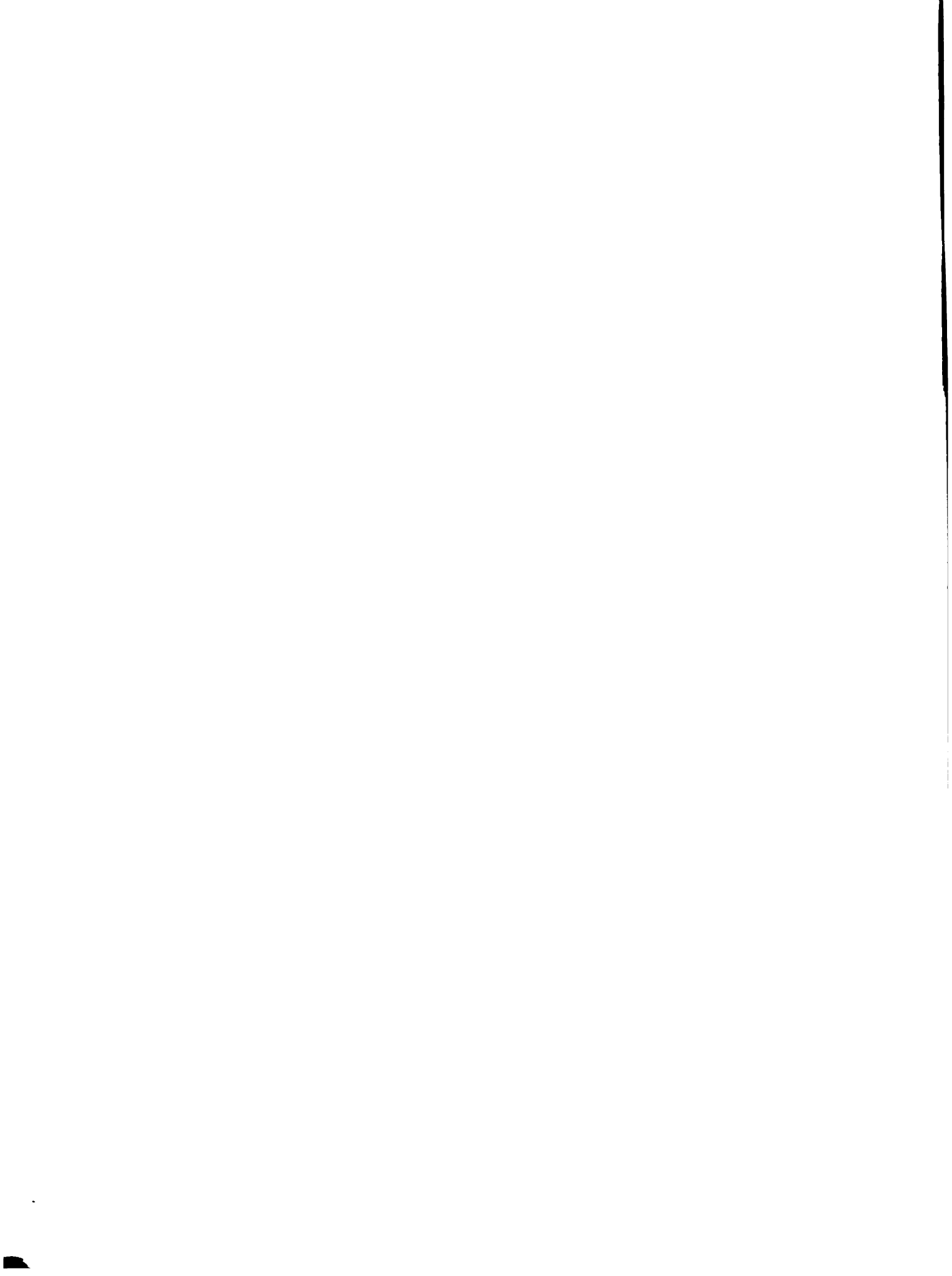
b. Diseño y ajuste de la estrategia

Para el diseño de la estrategia son empleados como insumos la estrategia de desarrollo agropecuario, definida en el marco orientador sectorial nacional, los resultados del diagnóstico regional y del análisis de la capacidad y desempeño del sector público en la región.

Para la concreción de la estrategia resulta indispensable tener suficiente claridad y definiciones sobre: i) el papel asignado al sector para el desarrollo regional global; y ii) el papel, responsabilidad y forma de acción de los diversos agentes y grupos del sector público y privado en la región.

i) El papel del sector agropecuario en la región comprende la definición del énfasis que se otorgue para orientar la estructura productiva sectorial con relación a:

- el abastecimiento interno regional y nacional de alimentos.
- el abastecimiento de la agroindustria regional y nacional.
- el aprovechamiento de los mercados nacional y externo.





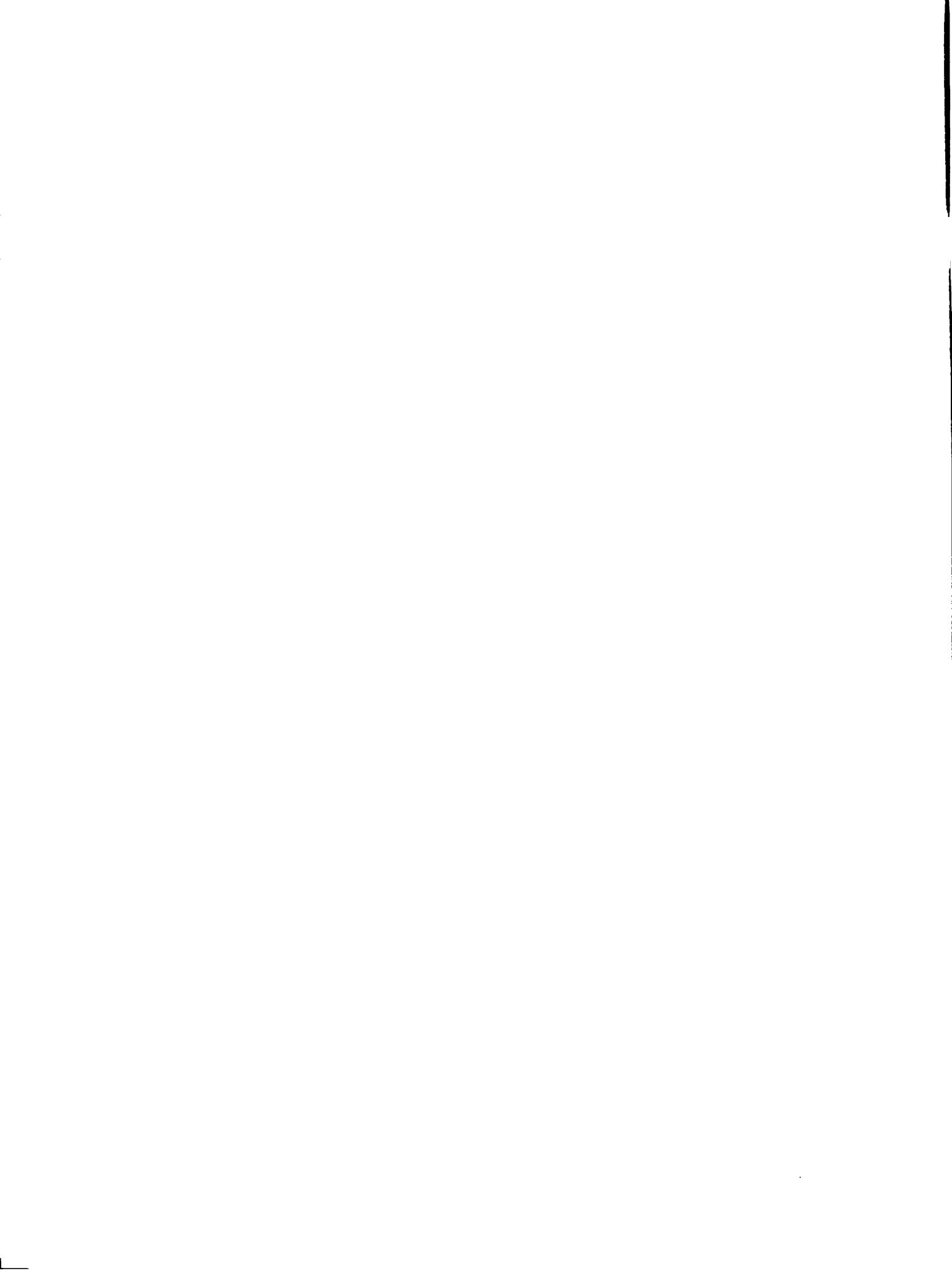
Para ello se deberá definir en términos generales las actividades sectoriales que en la región serán objeto de medidas de estímulo, promoción, fomento y protección. Asimismo, se incluirá definiciones generales sobre el énfasis a otorgar en el largo plazo a las fuentes internas y externas de financiamiento más importantes, y la orientación que se debe dar a los excedentes que genere la propia actividad sectorial, así como las definiciones sobre los mecanismos que permitirán orientar el destino de tales excedentes.

ii) En cuanto al papel de los agentes del sector público y privado en el desarrollo agropecuario regional, se definirá el papel de los agentes del sector privado; ello implica establecer las expectativas de comportamiento de los agentes económico-sociales, teniendo en cuenta su comportamiento histórico y la manera a través de la cual, mediante normas, incentivos, restricciones o limitaciones, el sistema de dirección regional puede orientar su actuación hacia el logro de los objetivos planteados.

Indudablemente, ello implica jerarquizar determinados intereses y favorecer a algunos en detrimento de otros; con ese fin, se requiere hacer más concretas y específicas las definiciones del marco doctrinario y del marco orientador para el desarrollo agropecuario a ese respecto.

Asimismo se requiere definir con claridad el papel que el Gobierno espera que cumpla el sector público agropecuario en la región; para ello se tendrá en cuenta las definiciones de más alto nivel respecto a la asignación de áreas de acción, en términos de definir la reserva de áreas para la acción exclusiva del Estado, las áreas en que cumplirá un rol subsidiario y aquellas en las que no tendrá ninguna intervención directa.

Tales definiciones corresponden a la especificación del papel del Estado establecida en el marco doctrinario y, en un nivel más explícito y focalizado en el sector, en el marco orientador correspondiente. Además, para la definición del papel del sector público agropecuario en la región se deberá tener en cuenta los resultados de la evaluación de su desempeño histórico y su capacidad de acción para asumir responsabilidades. Paralelamente, deberá definirse la participación del sector privado y los correspondientes mecanismos que lo hagan posible.



c. Componentes de la estrategia

Entre los componentes de la estrategia cabe destacar como esenciales:

i) la definición de áreas prioritarias de acción; ii) la definición de la trayectoria, iii) el establecimiento de las prioridades; y iv) la determinación para la operación del sistema de dirección regional.

i) Definición de áreas prioritarias de acción

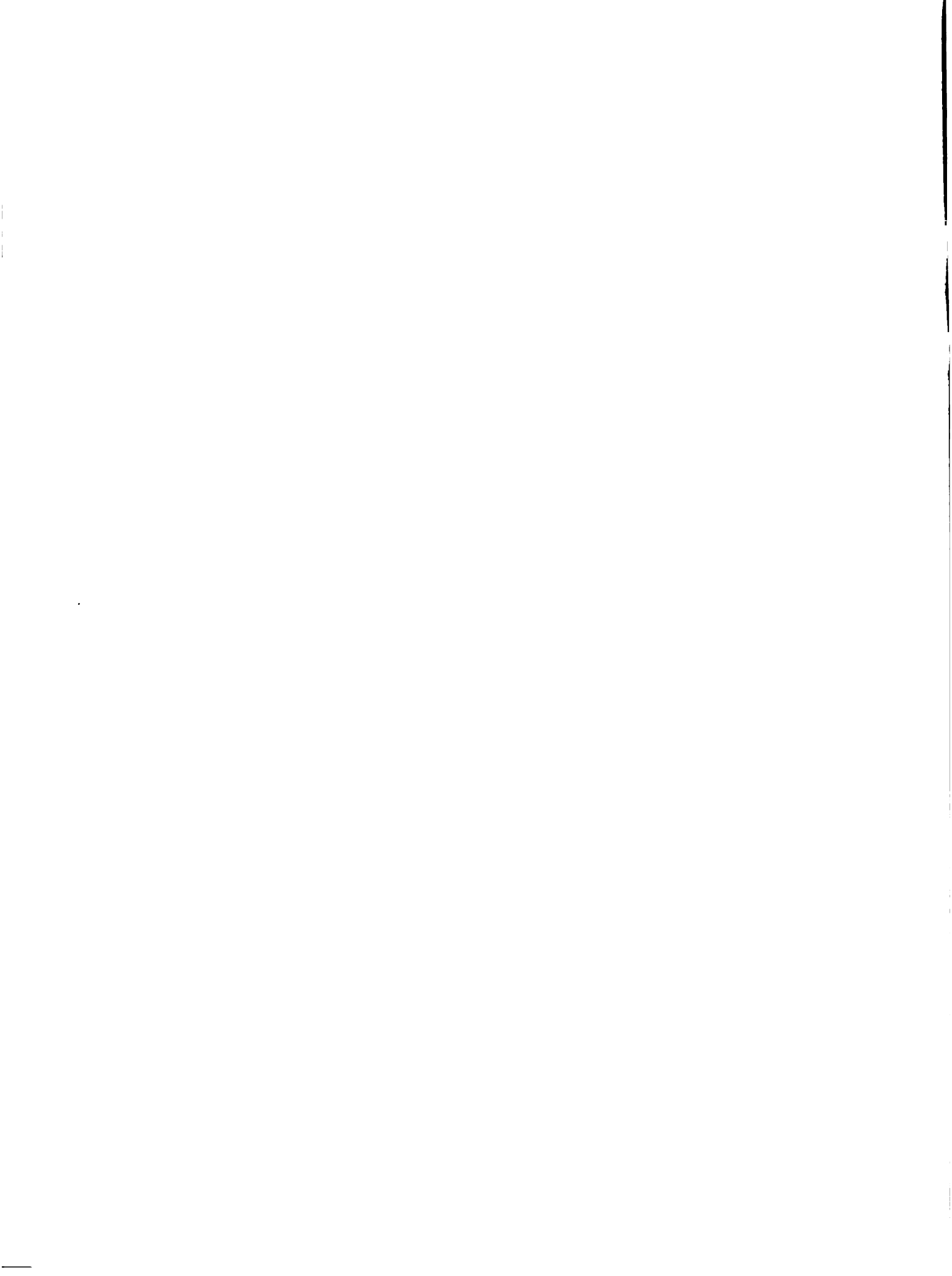
En el marco doctrinario existen definiciones generales sobre el papel del Estado en la propiedad, en la producción y la prestación de servicios, y en el marco orientador sectorial nacional se define las áreas de acción del sector público agropecuario, con base en las definiciones generales sobre el papel del Estado y la capacidad del sector público agropecuario para asumir determinadas responsabilidades.

En esta sección se recogerá dichos pronunciamientos y, teniendo en cuenta la propia especificidad regional, se precisará las áreas que el sector público de la región se reserva en exclusividad, las áreas en las cuales intervendrá directamente en la producción o la provisión de bienes o servicios, las áreas en las que cumplirá un rol subsidiario o transitorio y las áreas en las que, por exclusión, no desarrollará ninguna acción.

Tales decisiones son fundamentales para orientar la acción del sector público en la región y sentar reglas de juego definidas y claras para la acción de los agentes vinculados a la actividad del sector y la población en general.

Ello conlleva el reconocimiento de los problemas socio-económicos más importantes así como los correspondientes a la organización y desempeño del sector público estableciendo el grado de 'control' del sector sobre tales factores.

La definición de estas áreas permitirá concretar y especificar para cada una de ellas las características de los problemas centrales que se enfrenta; los instrumentos básicos con que se pretende actuar; el papel que corresponde al sector público agropecuario en la región y el papel que se asigna al sector privado para el logro de los objetivos en términos de incentivos y restricciones.



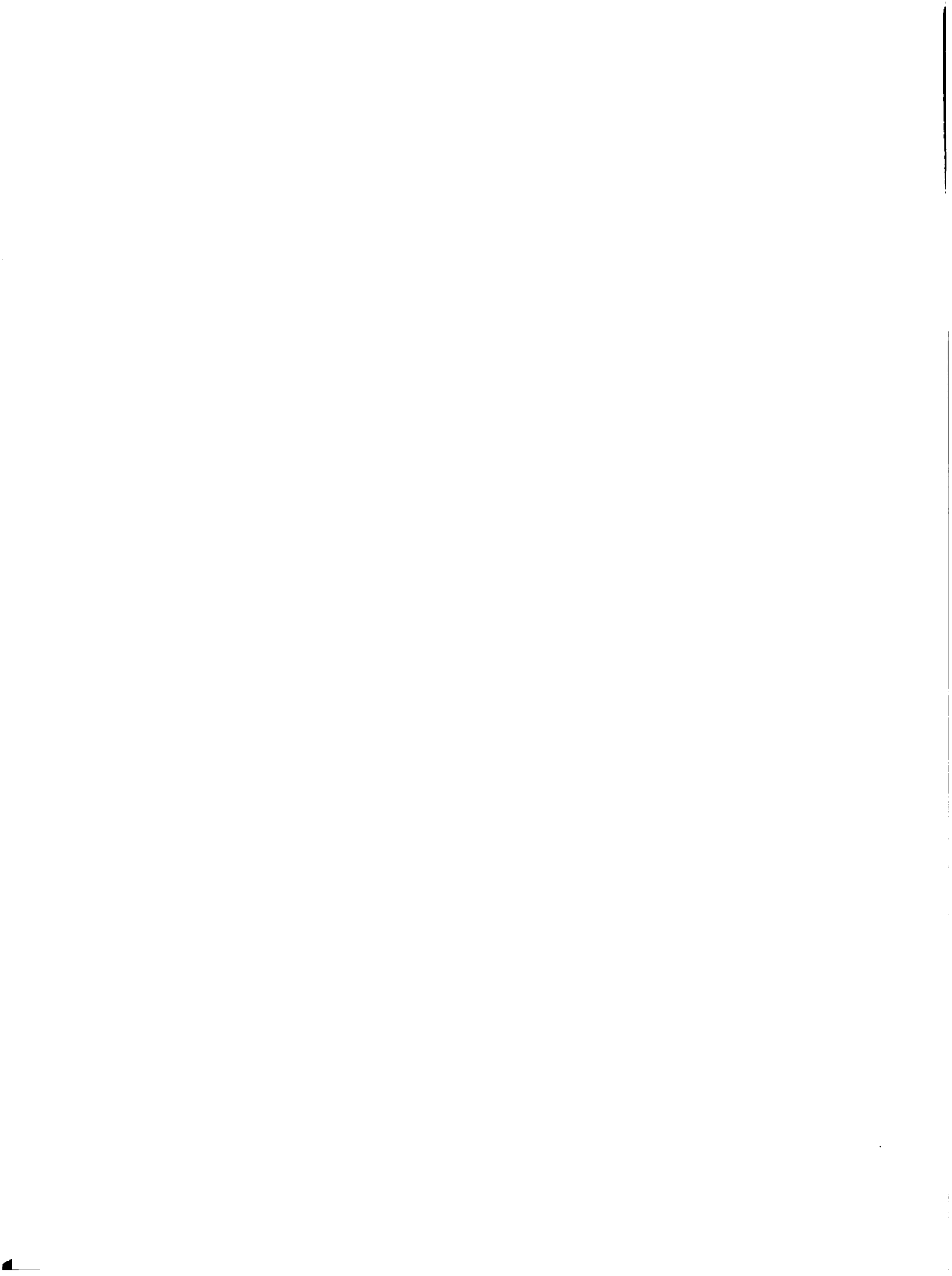
El mayor conocimiento de los problemas y del desempeño del sector público permitirá disponer los elementos para refinar o replantear la estrategia; en sentido inverso, el mayor nivel de precisión en la definición de la estrategia permitirá refinar o replantear la definición de áreas problema y, al interior de ellas, el papel que compete al sector público y los agentes privados, en un proceso iterativo.

Es decir, para cada área prioritaria de acción se repetirá, en su correspondiente nivel, el proceso de análisis de políticas a través del cual el sistema de planificación propone alternativas, que a su vez el sistema de decisiones traducirá en decisiones que dan contenido sustantivo a la estrategia.

En cada área de acción se especificará el papel del sector público y de los agentes del sector privado en cada caso; además, se identificará los instrumentos considerados legítimos para actuar sobre la evolución del proceso económico-social y político y condicionar en el sentido deseado el comportamiento de los agentes en dicha área de acción. Asimismo, se precisará las responsabilidades y la modalidad de operación general de las unidades de organización del sector público que operan en la región, y se identificará las decisiones centrales para que puedan seguir tales orientaciones, de tal forma que en cada área de acción les sea posible: - actuar como agentes intermedios o de regulación de otros agentes regionales o extraregionales; - actuar como agentes de producción o intercambio; - proveer determinados servicios a agentes específicamente seleccionados.

ii) Definición de trayectoria. La trayectoria lleva implícitos los conceptos de direccionalidad, temporalidad y secuencia. La trayectoria define la vía central de la acción, articula las acciones en el tiempo y les da secuencia con base en los principios de prelación y prioridad.

Prelación es entendida como la secuencia de intervención de las acciones de acuerdo con su naturaleza y su secuencia lógica de ocurrencia. Esto requiere el conocimiento de las condiciones y temporalidad de los procesos naturales de la producción agrícola, pecuaria y forestal de la región y la secuencia e interrelación de los procesos técnicos.



Prioridad es entendida como un orden de preferencia en el tiempo (qué se hace antes) y en su participación en la distribución de los recursos. De esa manera, la trayectoria elegida resulta la combinación más adecuada de la secuencia temporal de las acciones.

Los procesos naturales condicionan en forma bastante rígida la ocurrencia de los eventos iniciales, intermedios y de finalización, con márgenes muy restringidos, dado el carácter físico-biótico de la actividad agropecuaria y la naturaleza perecedera de los productos; ello demanda que el conjunto de las actividades de apoyo y las decisiones deban adoptarse teniendo en cuenta esta restricción, la cual es de mucho menos importancia en otros sectores de la actividad económica.

El plazo, ritmo y oportunidad de las acciones a desarrollar, su secuencia y período de duración; en síntesis, las decisiones a adoptar y la propuesta de secuencia de los resultados que se espera alcanzar, deberán ser definidos en la trayectoria.

### iii) Definición de prioridades.

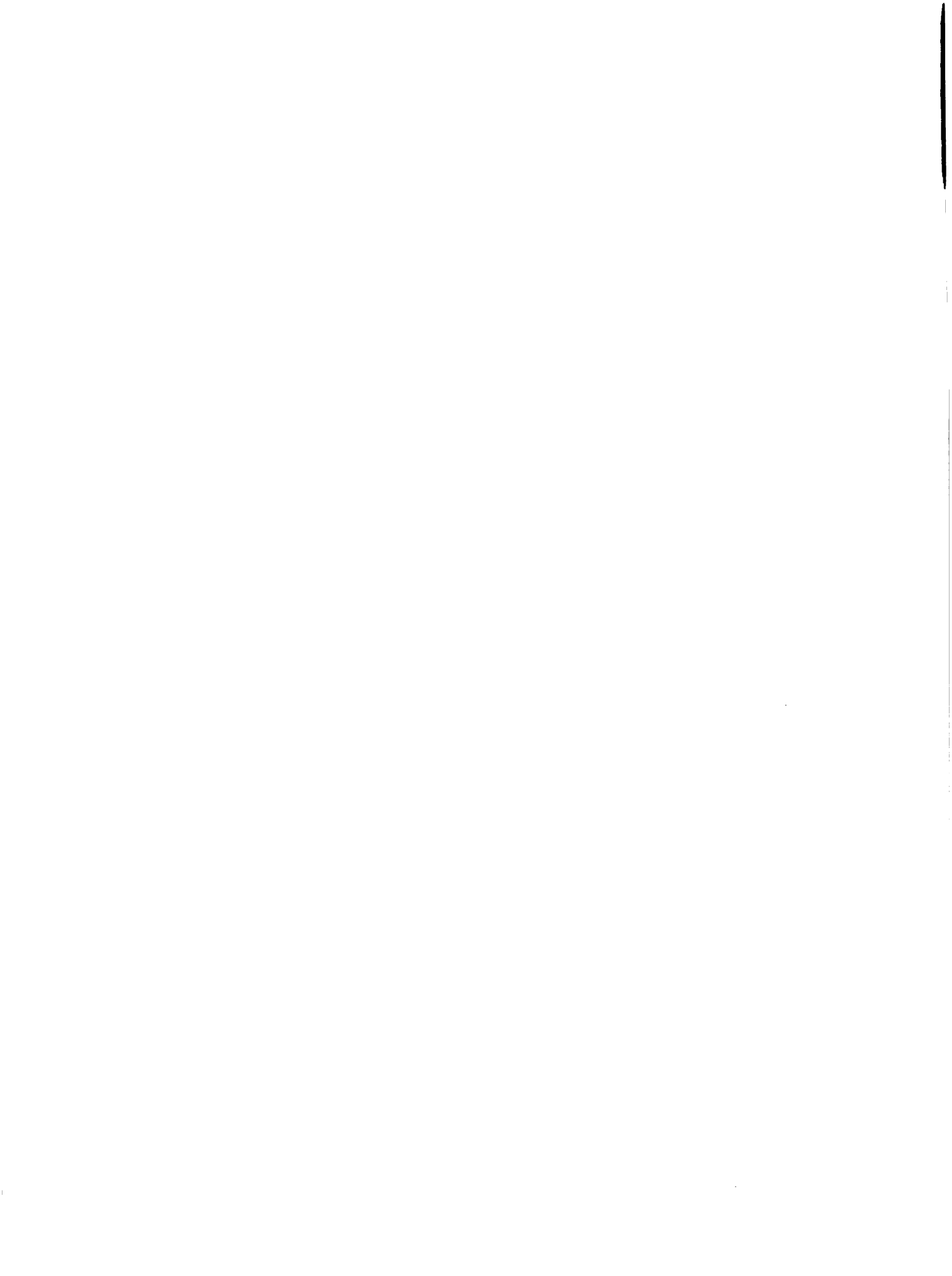
Las prioridades globales se refieren a cuatro tipos básicos, respecto a: la orientación y estructura de la producción; la ubicación territorial de las acciones; el destino de los recursos públicos por áreas de acción; y los grupos de población a beneficiar.

#### - Prioridades sobre la orientación y estructura de la producción.

Comprende definiciones sobre uso de los recursos para ampliar la superficie de cultivo, incrementar los rendimientos, modificar los patrones de uso de la tierra y las definiciones para seleccionar cultivos y crianzas a los cuales la región dará una mayor atención, etc.

#### - Ubicación territorial de las acciones.

Comprende la definición de la localización geográfica de los recursos, incentivos y medios de que disponen las unidades de organización del sector público que actúan en la región. Se traduce principalmente en la calidad y





magnitud de los recursos globales de inversión a asignar a los diferentes territorios de la región, los incentivos para favorecer la localización de actividades (inversión privada), la magnitud global y calidad de los servicios gubernamentales de apoyo y regulación que se asigna a los diferentes territorios, y los diferentes agentes y necesidades a privilegiar en cada territorio.

- Recursos públicos por área prioritarias.

Comprende la determinación de un orden de preferencia entre las áreas prioritarias y la determinación de los recursos globales que el sector público agropecuario asignará a cada una de ellas, así como los recursos estatales que se proporcionará para que los agentes del sector privado desarrollen sus actividades en tales áreas.

- Grupos de población a beneficiar.

Comprende la determinación de la clientela a beneficiar directamente por vía de los subsidios y la provisión de servicios, principalmente; además, los agentes que se beneficiarán a través de incentivos y aquellos segmentos de población que sin ser materia de la acción directa del Estado en la región se favorecerán con la actividad sectorial (por ejemplo consumidores).

iv) Definición de la estrategia de operación del sistema de dirección

El sistema de dirección regional debe definir un conjunto articulado de objetivos que definan la orientación, propósito y finalidad de su acción.

El sistema de dirección para alcanzar los objetivos debe cumplir un conjunto de funciones denominadas de dirección 4/ a través de las cuales podrá hacer efectiva la conducción a nivel de la región, considerada como un sistema.

Para cumplir con las funciones antes referidas, el sistema de dirección debe realizar un conjunto de actividades que generarán un conjunto diverso de productos; asimismo, asumirá una determinada organización y dispondrá de determinados recursos.



La estrategia de operación del sistema de dirección comprende, en esencia, la asignación definida del papel que le compete cumplir al sistema de planificación y al sistema de decisión en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario regional. Dicho papel debe ser establecido en términos de la definición y especificación de las funciones a cumplir, de la definición y secuencia de los productos a generar o del énfasis que en el tiempo se otorgará a la generación de determinados productos.

Interesa también definir la interrelación básica que debe existir entre el sistema de dirección regional y el sistema sectorial de dirección, planteada en términos generales a través de orientaciones de la forma en que se espera se dé dicha articulación y de los recursos con que contará para cumplir con el papel asignado.

Dada la naturaleza de la acción del sistema de dirección, la preocupación central deberá focalizarse en la 'calidad de la acción', elemento básico del desempeño esperado del sistema. Por ello en la estrategia se deberá enfatizar la manera de lograr el fortalecimiento del sistema de dirección regional y el desarrollo de la capacidad del mismo para la generación y adaptación de la tecnología que requiere la conducción del proceso de planificación-ejecución en la región.



**B. Programación y asignación de responsabilidades**

**1. Contenido y función**

A la programación corresponde el conjunto de operaciones que realizan las unidades de organización de la región con la finalidad de explicitar la forma en que se alcanzará los resultados esperados; asimismo, debe identificar y ubicar en el tiempo y espacio las actividades, esfuerzo humano y recursos necesarios para su ejecución, señalando las correspondientes responsabilidades.

A través de la programación, asesores, decisores y ejecutores de la región establecen ex-ante el curso, secuencia, duración y contenido de grupos de actividades interrelacionadas, cuya realización es necesaria para alcanzar determinados logros y avanzar hacia el cumplimiento de objetivos.

La programación constituye una formalización de las actividades que desarrollarán las unidades de organización de la región, con el auxilio de medios diversos tales como su expresión escrita, representación gráfica, simbólica o matemática, o cualquier combinación, según sea el caso.

La programación permite a los asesores, decisores y ejecutores de la región y a los decisores extraregionales conocer y definir:

- Las actividades que se pretende realizar, precisando cuándo y cómo se desarrollarán los trabajos y cuál será su probable duración y las interrelaciones entre las diferentes actividades. Asimismo comprende el señalamiento de las fechas en que se esperaría obtener logros si se realizaran las actividades en la forma prevista, definiendo y diferenciando las correspondientes responsabilidades de las distintas instituciones y personas involucradas para su cumplimiento.



- El uso de recursos que demanda la realización de las actividades, así como la secuencia y oportunidad de las decisiones a adoptar, teniendo en cuenta los beneficios y costos directos e indirectos involucrados.
  
- Los supuestos asumidos en torno a la evolución de los factores externos condicionantes que puedan significar restricciones o facilidades para la realización de las actividades, así como el comportamiento esperado del resto de factores que, con los anteriores, constituyen el entorno ambiental.

Comprende también previsiones en torno a la definición de ajustes en la organización y en los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel regional y de articulación con el nivel nacional, para la programación y realización de las actividades. Todas las precisiones que se realicen deben considerar un margen de error, dado que constituyen predicciones sobre el futuro que conllevan riesgo e incertidumbre.

En síntesis, la programación permite definir ex-ante el desempeño deseado de las unidades de organización de la región y de nivel nacional involucradas, reconociendo las limitaciones y posibilidades en que se desenvuelvan y haciendo explícitos aquellos factores de naturaleza no controlable por los decisores, pero cuya incidencia es significativa para limitar o facilitar la obtención de logros y objetivos.

La programación parte de la identificación de los resultados (logros, objetivos intermedios o productos) a alcanzar, en función de los objetivos general y específicos definidos para el desarrollo agrícola y rural a nivel regional y la definición del proceso a seguir para la obtención de logros y productos y su descomposición en tramos (actividades y tareas), representados a través de secuencias integradas.





Para ello se parte de la desagregación de los objetivos intermedios o productos en logros que representan resultados parciales de los diferentes tramos en que se divide el proceso para pasar de la situación inicial a otra en que se haya generado el producto. Los logros son, por tanto, resultados parciales que por acumulación secuencial o simultánea permiten obtener los objetivos intermedios o productos.

Para cada logro será necesario identificar y ordenar las actividades (o tramos de ellas, que pueden denominarse tareas), y luego establecer el conjunto de interrelaciones o red de interdependencia entre ellas, atendiendo a su secuencia y relación lógica o técnica.

La programación de las actividades a desarrollar en la región puede tener en términos generales los siguientes grados o niveles de agregación, según el nivel en que debe utilizarse:

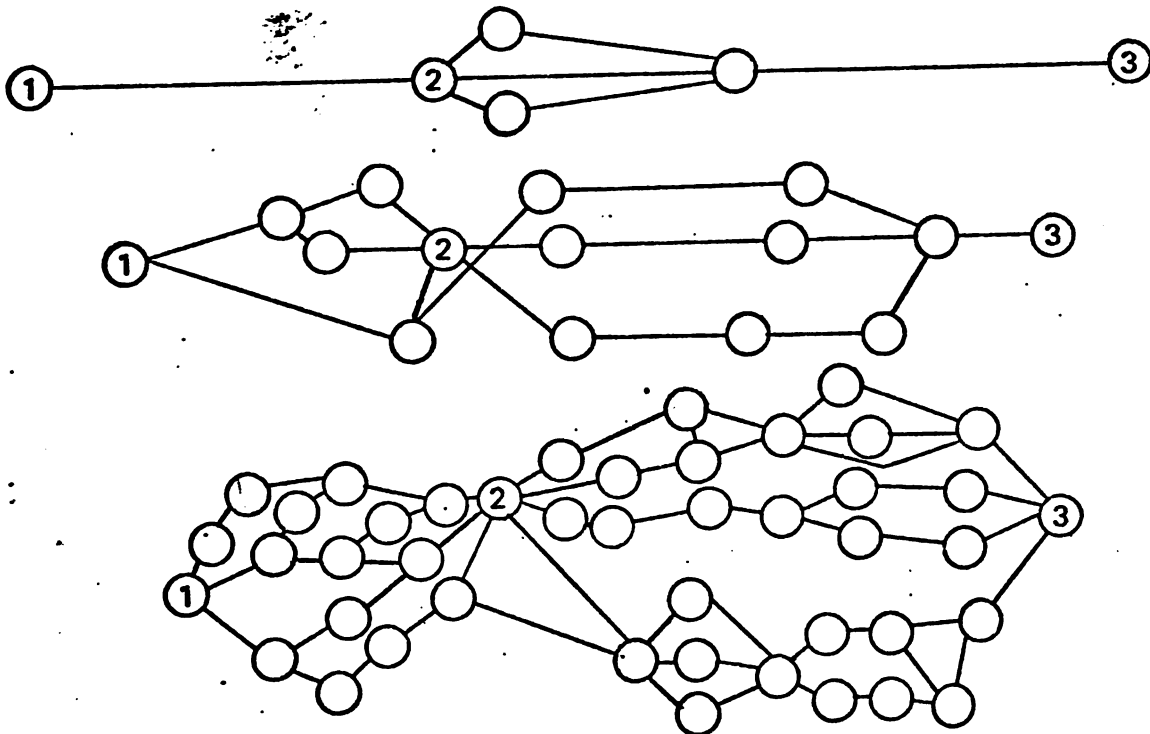


Figura 6. GRADO DE AGREGACION DE LA PROGRAMACION



La programación se realiza en forma integral anualmente, con fines de asignación de recursos a la región, y se va ajustando durante el período presupuestal, como consecuencia de modificaciones en los objetivos y estrategia, debidas a cambios en la evolución prevista de la realidad regional o en las decisiones de orientación nacionales, como consecuencia de las decisiones que adoptan los decisores regionales a la luz de los resultados de la evaluación de realizaciones o de impacto, y de variaciones en la disponibilidad de recursos en monto, tiempo o lugar.

La programación, por lo tanto, debe visualizarse y concebirse como un proceso continuo y adaptativo, para mantener su vigencia, viabilidad y utilidad en la labor de conducción del desarrollo regional.

## 2. El proceso de programación.

El proceso de programación en la región puede ser resumido en los siguientes pasos:

- definición de productos e identificación de logros correspondientes.
- identificación y selección de cursos de acción para cada logro.
- identificación de eventos, actividades y tareas .
- construcción y articulación de secuencias lógicas o subprocesos.
- explicitación de supuestos y factores externos condicionantes.
- asignación de responsabilidades.
- preparación de los programas de cómputo (opcional).

Es usual emplear los términos evento y actividad. El primero corresponde al momento de inicio o término de un trabajo, mientras que el segundo se identifica con la propia realización de los trabajos.

Las actividades se consideran como subprocesos, con la misión de transformar insumos que recibe del ambiente o de una actividad previa para generar o participar en la generación de un nuevo producto parcial, que a su vez es insumo de actividades posteriores. Las tareas corresponden a un mayor nivel de desagregación y especificación de las actividades.



Indudablemente, la anterior no constituye una secuencia rígida ni exhaustiva, pero se considera cubre los aspectos centrales de la programación.

La reseñada constituye una secuencia iterativa, de tal forma que avances en uno de los pasos descritos influyen en ajustes o redefiniciones en los restantes, hasta llegar a una solución apropiada mediante aproximaciones sucesivas.

Constituyen los insumos principales de la programación:

- Las decisiones de orientación y operativas adoptadas, con base en las cuales se puede caracterizar los resultados esperados y su prioridad.
- La disponibilidad de recursos, capacidades de desempeño de las unidades de organización que en la región se responsabilizan de llevar a cabo las actividades y tiempo disponible.
- Las restricciones y facilidades que impone el entorno ambiental regional.
- La estrategia de acción prevista para el desarrollo de la región.

En la medida en que el proceso de programación regional avanza, los insumos se van incorporando al producto (programa); a su vez, este avance permite reajustar o definir con mayor precisión tales insumos y puede demandar la adopción de nuevas decisiones operativas o la revisión y ajuste de aquellas que constituyeron el punto de partida.

A partir de la matriz del Resumen Operativo Gerencial <sup>5</sup> en la cual se definen los objetivos general, específicos e intermedios para la región, se procede a la definición de productos y logros mediante los siguientes pasos:

- Caracterización de cada uno de los objetivos intermedios y de los indicadores y metas correspondientes.



- Identificación de logros.
  
- Caracterización y precisión de los logros, y análisis de su consistencia con los objetivos intermedios.

Una vez establecidos los logros, es necesario precisar el curso de acción; es decir, elegir, entre los probables, aquél que se considere más adecuado para obtener cada logro. Ello permite identificar un subproceso constituido por un conjunto de actividades, con un inicio y un fin claramente definidos.

En cada subproceso, a través de diferentes métodos (Brainstorming, T. G. N. <sup>6</sup>, consulta a expertos, normas técnicas, manuales de procedimientos, etc.), se identifica actividades y eventos.

Las actividades están representadas por operaciones que consumen tiempo, trabajo y recursos; su inicio y término pueden ser identificados. Los eventos corresponden a puntos de inicio o de finalización de las actividades, y son puntos instantáneos que no demandan trabajo ni una operación particular, sino que constituyen hitos o señales que representan simultáneamente, como se dijo, momentos de inicio y finalización de actividades (excepto la primera actividad y la última del programa regional).

La identificación y ordenamiento secuencial de las actividades comprende en esencia un proceso de análisis para determinar, a partir de cada objetivo específico, los logros que se debe alcanzar, e identificar el correspondiente proceso que su obtención demanda.

La descomposición analítica de este proceso es la que permite identificar las actividades de una forma genérica. A partir de tales actividades "gruesas"





se puede llegar a una especificación más detallada, que por lo general corresponde a aquellas actividades que deberán ejecutarse en primer lugar.

En este proceso es indispensable la participación de quienes en la región tendrán a su cargo la realización de las actividades, lo cual facilita una identificación más apropiada, así como favorece la correcta elección de cursos alternativos de acción y, por ende, una programación más objetiva y realista.

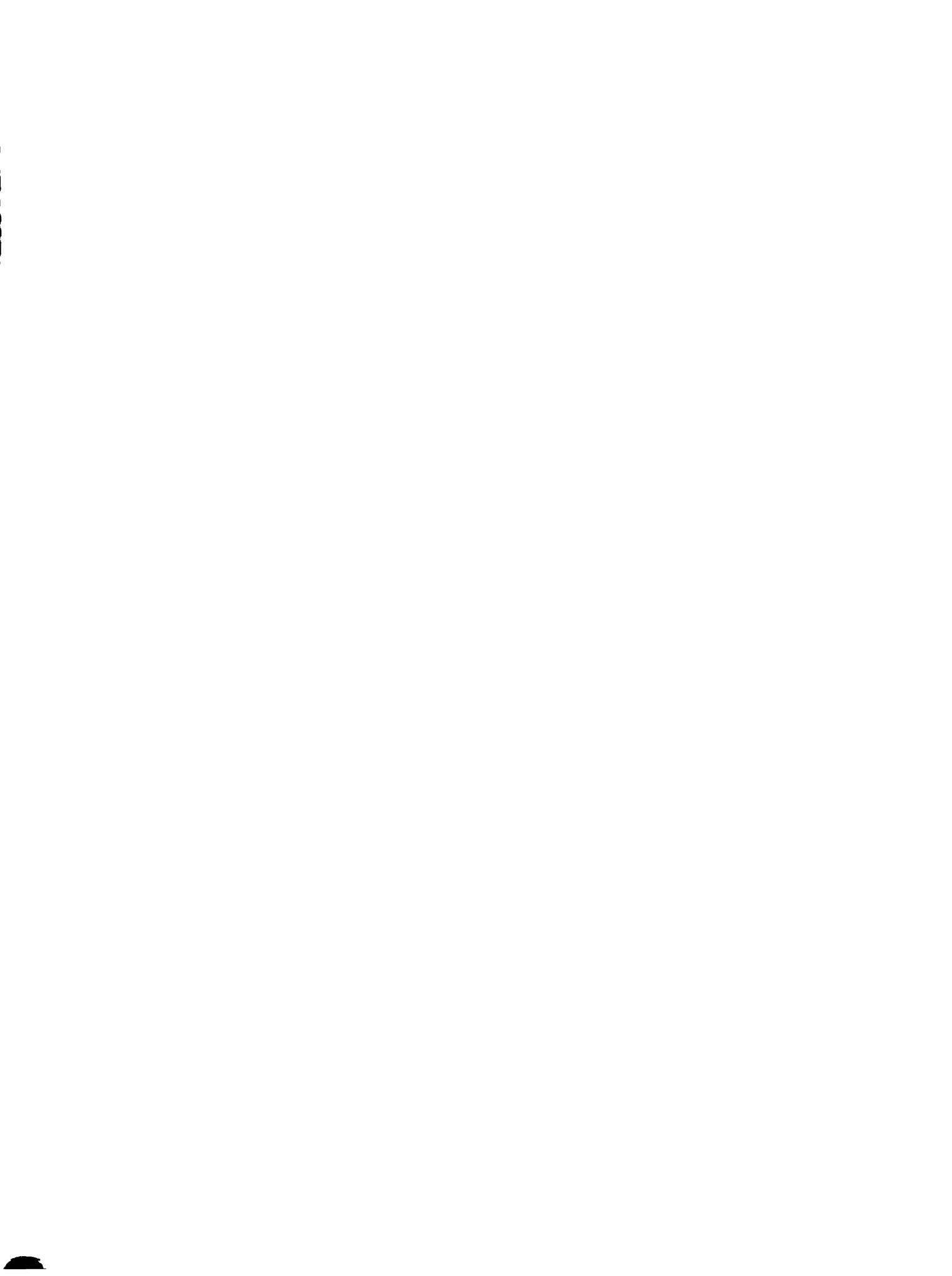
El uso de técnicas de programación facilita esta labor especialmente cuando ésta se sustenta en un trabajo grupal en el que además intervienen representantes de los niveles local y nacional.

En la medida que los procesos materias de la programación sean más complejos, se requerirá un mayor nivel de descomposición analítica y la definición de subprocesos y su articulación, para que la identificación y ordenamiento secuencial de las actividades represente en forma apropiada el curso real de tales procesos.

En la proporción en que esta actividad crucial se realice en forma consistente e iterativa y a través del trabajo participativo, se mejorará la calidad de la programación y se hará un mejor uso de los recursos y esfuerzo humano comprometidos en el proceso de desarrollo regional.

La identificación conlleva también un esfuerzo por clarificar el contenido de la actividad, precisar su denominación y asignarle un código apropiado para facilitar el procesamiento de la información (sea con métodos manuales o con el auxilio de ordenadores). La clasificación depende de la estructura programática regional y de las normas presupuestales de cada país, teniendo como otros referentes el código de la región, unidad de organización, etc.

En el proceso para establecer secuencias de interdependencia entre grupos de actividades consideradas se determina que algunas actividades deban 'esperar' el cumplimiento de otras, con lo cual se genera holguras; las demoras dentro de



cierto margen no ocasionarán retrasos al conjunto de actividades, pero si las actividades se encuentran formando parte de la denominada 'ruta crítica', las demoras en cada una de las que forman parte de dicha ruta significarán retrasos semejantes en el conjunto de la secuencia o red considerada.

Cabe destacar que sobre este tema existe una profusa literatura referida al uso de técnicas particulares, derivadas muchas de ellas de las más conocidas PERT/CPM, mediante las cuales:

- Se coadyuva a la identificación de actividades y su desagregación en subcomponentes (tareas).
- Se establece secuencias lógicas o convenientes de ocurrencia.
- Se establece interrelaciones entre grupos de actividades (construcción de redes).
- En términos determinísticos o probabilísticos, se define la duración de las actividades, los momentos más tempranos o tardíos de inicio y término, se cuantifican las holguras de subprocesos o procesos que comprometen series de actividades. Se establecen caminos o rutas críticas, en las cuales como se dijo cualquier demora genera atrasos semejantes al conjunto.

Cada técnica particular tiene una serie de procedimientos específicos, basados en su concepción inicial y en las experiencias de su aplicación, que pueden ser repetidos o adaptados según sea el caso. Asimismo en cada una se usa una terminología, nomenclatura y simbología particular, por lo que se remite al lector a la consulta de la extensa bibliografía existente al respecto. Sin embargo, no está de más mencionar que en todas ellas la regla más importante a considerar es la aplicación del sentido común.

En este contexto, lo más importante resulta ser la selección de la técnica más apropiada para cada caso, teniendo en cuenta el grado de complejidad del programa, el número de actividades considerado y de allí la opción por el



empleo de procedimientos manuales o computarizados.

La difusión del uso de microcomputadores trae mayores perspectivas al uso ya bastante generalizado de las técnicas de redes. Sin embargo, en muchos casos el sencillo diagrama de Gantt puede ser la mejor opción, sobre todo si el número de actividades considerado es reducido. Estas técnicas facilitan enormemente el trabajo de ordenamiento secuencial y lógico de las actividades; y con ello permiten una mejor utilización del tiempo y recursos disponibles para el desarrollo agrícola y rural de cada región.

En lo referente a la duración de las actividades se puede señalar que es el tema central de muchas técnicas de programación, siendo lo esencial tener presente que la programación debe concebirse como un instrumento flexible en periódica revisión y ajuste, y no como una camisa de fuerza con fechas y períodos rígidos.

La estimación del tiempo probable de duración de las actividades puede mejorarse con base en experiencias concretas (registradas con el auxilio de registros estándar sistemáticos, y dependiendo de la naturaleza de los procesos involucrados en la programación). Al respecto la duración probable de las actividades, dependerá principalmente de:

- los recursos disponibles;
- la tecnología involucrada;
- la naturaleza de los procesos que involucra (técnicos, económicos, sociales);
- los factores condicionantes no controlables;
- el esfuerzo humano involucrado.

La duración de las actividades está en función de la naturaleza de los procesos que involucran y de la disponibilidad de recursos para el desarrollo agrícola y rural regional. Por ello (dentro de ciertos límites) se encuentra una relación inversa entre duración y monto, y calidad de recursos asignados. Es decir que, por ejemplo, un incremento en los recursos puede significar la reducción en la duración de la actividad. Sin embargo, decisiones del



nivel superior pueden establecer fechas límites, atendiendo a diversas razones, con base en las cuales se debe diseñar y ajustar el programa.

En este sentido es importante reconocer que con frecuencia se programa las actividades sin una consideración suficiente de los recursos ni tiempo disponibles, ni de las posibilidades de la movilización y entrega efectiva de los medios requeridos. Muchas veces esta información se centraliza y no se encuentra disponible en forma oportuna en el nivel regional.

En todo caso la duración prevista es sólo de carácter probabilístico y mediante el auxilio de las técnicas de programación es posible estimar, dentro de cada secuencia, los tiempos de inicio y terminación, la duración y las holguras de actividades y grupos de actividades, así como las fechas de obtención de logros y de objetivos (intermedios o productos).

Un aspecto muy importante en toda programación está representado por la adecuada explicitación de supuestos,<sup>7</sup> la cual está referida principalmente a la consideración expresa de factores tales como: disposiciones legales, conocimiento disponible; grado de autonomía y de descentralización de autoridad de las unidades de organización involucradas; experiencia de los equipos de trabajo; calificación, grado de complejidad de las operaciones; cambios impredecibles del entorno ambiental; calidad de los recursos disponibles; relaciones interpersonales e interinstitucionales; apoyo de la opinión pública; respaldo político, etc.

Por otra parte la identificación y señalamiento expreso de factores cuyo comportamiento puede influir en forma importante en el cumplimiento de las previsiones y cuyo control escapa a las posibilidades o esfera de los decisores regionales, deben considerarse en calidad de factores externos condicionantes.

Corresponde a los decisores regionales usar su capacidad de influencia y persuasión, y comunicarse con los centros de decisión correspondientes para actuar indirectamente, y sobre todo en forma preventiva, con el fin de afectar la evolución de tales factores en aquellos casos en que se prevé que su





comportamiento evolucionará en forma diferente al rango previsto.

3. La asignación de responsabilidades

Una vez definidos los logros, secuencias de actividades y uso de insumos es preciso identificar con precisión las responsabilidades que asumen las unidades de organización comprometidas en llevar a la práctica la programación regional y verificar que ésta sea lo suficientemente detallada inclusive a nivel de personas.

Es conveniente que cada actividad deba tener como responsable una sola unidad de organización, o persona, diferenciando la participación de las restantes en forma precisa por lo que es necesario calificar el carácter de su participación.

Es usual y recomendable el empleo de procedimientos sencillos como el uso de matrices tarea/responsabilidad, que se ilustra en la Figura 6.

---

Actividad	Unidad de organización de la región		Otras unidades de organización extraregionales	Decisores Nacionales
	1	2		
1	P	S	R	I
2	R	P	P	S
3	P	R	I	I
4	I	S	R	I
n				

---

R= Responsable  
I= Se le informa  
S= Supervisa, etc.

Figura 7.



Con ello se logra que todos conozcan las responsabilidades propias y la de los demás en forma inequívoca. Al mismo tiempo, se debe precisar los niveles o grados de delegación de autoridad y los canales de comunicación para un desempeño eficaz de las unidades de organización que actuarán en la región.

El producto del proceso descrito está representado por grupos o individuos de la región y fuera de ella, con un claro conocimiento de la tarea a desarrollar; de la naturaleza de su responsabilidad y del lugar y tiempo en que deben concurrir para la realización efectiva de las acciones. Adicionalmente, se obtendrá un documento en el que, según la técnica de programación que se elija, se habrán formalizado los compromisos, definido los trabajos a realizar y los recursos a movilizar para la obtención de logros y objetivos que demanda el desarrollo agrícola y rural de la respectiva región.

Este producto que debe ser revisado y actualizado periódicamente, tiene un alto valor normativo para la realización de las acciones. Constituye uno de los elementos centrales de referencia para las actividades de seguimiento y evaluación.

Finalmente, la programación debe ser analizada para determinar su consistencia con el conjunto jerarquizado de objetivos y con la estrategia de desarrollo regional. Al mismo tiempo deben ser definidos (o previstos) los procedimientos más adecuados para su revisión y ajuste. Para ello conviene establecer las fechas en que se evaluará y ajustará el programa, y precisar los niveles a los que corresponde adoptar las decisiones para su actualización y ajuste.

### C. Control<sup>8</sup>

Este componente está constituido, a su vez, por tres elementos fundamentales:

- a. El seguimiento
- b. La evaluación
- c. La toma de decisiones



Para una mejor aproximación al tema, esos tres elementos se tratarán en el orden señalado.

1. El seguimiento

a. Contenido y función del seguimiento

El seguimiento corresponde, en esencia, al proceso continuo de captación y manejo de los datos que requiere la evaluación de realizaciones y de impacto a nivel regional; los datos<sup>9</sup> que el seguimiento debe entregar y sus requisitos de calidad, oportunidad, cobertura, grado de agregación, número de observaciones, etc., se definen por lo tanto en función de las necesidades de la evaluación.

El propósito central del seguimiento es mantener un conocimiento sistemático y permanente del avance de programas y proyectos en que se ordenan las decisiones para el desarrollo regional, sobre la base de las variables e indicadores, con la periodicidad, cobertura y oportunidad requeridas para la entrega de los productos de la evaluación de los responsables de tomar las decisiones.

Por lo tanto, el seguimiento es un proceso subordinado a la evaluación; ambos cobran sentido y tienen un lugar en la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural a nivel regional.

El seguimiento comprende el registro y medición sistemática de datos referentes a: entrega, uso y disponibilidad de insumos; realización de actividades y obtención de logros; generación de productos (objetivos intermedios); cumplimiento de responsabilidades y desenvolvimiento de los agentes involucrados; evolución de variables relevantes (factores externos condicionantes) regionales y extraregionales; y funcionamiento de mecanismos de coordinación.

El seguimiento es una actividad cotidiana y continua, que se desarrolla en los diferentes niveles de las unidades de organización de la región sobre una misma codificación del conjunto de datos considerados, de tal manera que se facilite su agregación a diferentes niveles y cortes temporales. El seguimiento se nutre de: registros de uso de insumos y de realización de actividades de las unidades de organización de la región; conocimiento de personas; registros



estadísticos (continuos o muestrales); etc.

El proceso de seguimiento será descrito en términos de los insumos, actividades y productos correspondientes.

b. Insumos del seguimiento

Los insumos del seguimiento son datos sobre el desempeño y sobre los factores externos condicionantes.

Los datos sobre el desempeño están referidos a las unidades de organización básica cuyo propósito es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural de la región (sean estos netamente regionales o, siendo del nivel nacional, actuando en la región). En efecto, pueden considerarse como principales unidades de captación de datos: oficinas o dependencias del nivel local; jefaturas de programas y proyectos regionales; jefaturas de proyectos (fuera de la región) que actúan en la región; dependencias del nivel regional; representantes del sector privado y de la población regional (principalmente líderes, organizaciones representativas y económicas).

Esta información debe permitir reflejar en forma continua la realización de las actividades y el avance hacia el logro de objetivos (intermedios y específicos).

Los datos sobre factores externos condicionantes comprenden el registro y medición sistemáticos de la evolución de variables, cuyo comportamiento es crítico por su incidencia en el desarrollo de las actividades o la obtención de objetivos.

Tales factores se identifican inicialmente, aunque pueden surgir otros no previstos que se incorporen, para atender las necesidades de la evaluación. En cada período de evaluación es preciso definir las variables a que se dará seguimiento en el siguiente período de evaluación.





a. Actividades del seguimiento

Las actividades en que se puede descomponer el seguimiento son: medición; consolidación o procesamiento de los datos; control de calidad de los datos; almacenamiento; y comunicación.

La medición tiene que ver con la obtención de datos tiene como limitaciones cortes temporales y territoriales predefinidos. Para ello puede recurrirse a diferentes medios, tales como visitas, encuestas, registros de unidades ejecutoras y otros.

La consolidación se realiza según las necesidades de la evaluación, definiendo la forma en que se deben agregar y presentar los datos. Para ello es imprescindible partir de registros sistematizados, de una clara definición de actividades y de las variables que representen las correspondientes dimensiones física y financiera de las actividades. La consolidación puede hacerse atendiendo a criterios de temporalidad (meses, semanas, etc.), cobertura territorial, o ámbito de acción (programa, proyecto u otros).

El control de calidad constituye una actividad de revisión que permite verificar la consistencia de los datos, para determinar su validez (que midan lo que se intenta medir), confiabilidad (estadística y conceptual), precisión (haciendo explícito el probable margen de error), sesgo (factores que distorsionan la medida) y representatividad (medida en que los datos representan las unidades bajo estudio).

A consecuencia de este control deberá mejorarse la definición de variables y la calidad de los datos a través de un proceso gradual y progresivo.

El almacenamiento comprende el uso de diversos medios para guardar los datos en forma tal que sean fácilmente accesibles (se puede hacer desde un registro sistemático escrito hasta recurrir al empleo de ordenadores).

La comunicación se refiere a la entrega oportuna de los datos en la forma



y grado de agregación requeridos para la evaluación.

d. Productos del seguimiento

El producto del seguimiento está constituido por datos presentados en forma útil y oportuna para cubrir las necesidades de la evaluación. De este modo las unidades de organización que operan en la región están en condiciones de presentar en cualquier momento los datos a través de los cuales -y mediante evaluación- se puede establecer su desempeño.

El seguimiento es por lo tanto, una actividad continua, que tiene sentido por su relación con la evaluación. Los ajustes que se efectúen en el modelo de análisis y la operacionalización de categorías e hipótesis definirán o modificarán las variables que deben ser materia de seguimiento.

Por otra parte, es necesario señalar que el seguimiento es una labor de todas las unidades de organización involucradas en sus respectivos ámbitos de responsabilidad y también de relación con otras unidades. Es de responsabilidad de quienes realizan un registro sistemático del gasto (unidades o personas especializadas en el seguimiento contable) y unidades o personas con responsabilidad en la obtención y generación de datos sobre el ámbito del sector agropecuario en la región, aspecto que se conoce usualmente como 'actividades de estadística agrícola'.

Es importante considerar también que la región vista en su conjunto respecto al nivel nacional, constituye una unidad de seguimiento; por lo tanto, al interior de la región se deberá establecer las unidades de seguimiento atendiendo a límites parciales, temporales y de responsabilidad institucional (programas y proyectos) definidos por las necesidades de la evaluación en el nivel nacional.

Cada unidad de seguimiento es responsable de la captación y manejo de los datos correspondientes y de su entrega a los responsables de la evaluación en la oportunidad y grado de agregación requeridos.



2. La evaluación

a. Contenido y función de la evaluación <sup>10</sup>

La evaluación comprende el conjunto de operaciones sistemáticas que se realizan con el propósito de determinar y valorar la capacidad y el desempeño de las unidades de organización del sistema responsable de la toma y puesta en práctica de las decisiones (objeto de evaluación), a partir de la información que con tal fin entrega el seguimiento.

Dicha determinación tiene que ver con la atribución o negación de las cualidades del objeto evaluado. Al mismo tiempo la valoración conlleva la explicitación de apreciaciones y juicios sobre la actuación de dicho objeto.

En tal sentido, ambos aspectos permiten establecer los logros alcanzados por las unidades de organización que actúan en la región y su avance hacia la obtención de los objetivos intermedios o productos (evaluación de realizaciones), o respecto a los objetivos específicos y general (evaluación del impacto) generados como resultado de alternativas de decisiones reafirmativas o correctivas que se presentan a los correspondientes niveles de decisión.

En la evaluación, si la determinación y verificación es justa, objetiva, pertinente y representativa, es posible:

Conocer:

- Si se está alcanzando logros y avanzando hacia el cumplimiento de los objetivos para el desarrollo agrícola y rural en la región, en la forma, lugar y tiempo previstos, y cuáles son las desviaciones más importantes o centrales y sus causas.
- Si se ha realizado las actividades de acuerdo con lo previsto y con el procedimiento empleado, y si para ello se ha hecho un uso apropiado de recursos y esfuerzo humano.



- Si los factores externos condicionantes se comportaron en la forma prevista (verificación de los supuestos) y cuál fue la incidencia de factores coyunturales.
- Si las responsabilidades se vienen cumpliendo en la forma establecida y los mecanismos de conducción funcionan apropiadamente.
- Si los objetivos son realistas y la estrategia y los programas son adecuados.

Retroalimentar la conducción:

- Generando información apropiada (alternativas de decisión) para adoptar medidas que permitan reafirmar aciertos y corregir errores, con base en el señalamiento de deficiencias o insuficiencias y de los logros. Permite, por lo tanto generar conciencia en decisores, asesores y ejecutores sobre el avance y su dirección, y con ello evitar la reincidencia de errores; así como reconocer y gratificar o estimular el desempeño apropiado.

De esta manera permite orientar sobre cómo reafirmar o corregir las acciones, definir qué nuevas demandas se generan sobre los diferentes agentes involucrados en aquellas áreas clave para el logro de resultados y en aquellas en cuyo desempeño hubieran alcanzado niveles críticos los aspectos accesorios.

Mejorar:

- El propio proceso de evolución, tanto en la elección de categorías de análisis y de variables e indicadores, así como para juzgar la calidad de la información, llenar gradualmente los vacíos y superar las inconsistencias. Comprende también la revisión de los procedimientos, la adecuación e innovación de las





técnicas de análisis y el fortalecimiento de la capacidad de evaluación de los asesores, así como su articulación con decisores y ejecutores.

La evaluación puede ubicarse en tres momentos diferentes con relación al momento en que se adopta y pone en práctica un programa o proyecto en la región.

1) Evaluación ex-ante

Se realiza durante la formulación de las alternativas de política que se traducirán en decisiones a incorporar en los programas y proyectos regionales. Está dirigida a determinar los costos y beneficios potenciales, dadas determinadas condiciones de riesgo e incertidumbre, para definir si se adopta o no la correspondiente decisión.

2) Evaluación sobre la marcha

Se realiza durante la ejecución de las actividades, y se centra principalmente en la verificación de lo realizado y su confrontación con lo programado, considerando los factores causales de las discrepancias tanto de origen interno (dentro del ámbito controlable por los decisores de la región) como por la acción de los denominados factores externos condicionantes.

La característica esencial es que se desarrolla en forma paralela (con un mínimo desfase) respecto a la realización de las actividades, lo cual debe permitir la incorporación de las correcciones que fueren necesarias.

3) Evaluación ex-post

Se realiza después de concluidas las actividades que conllevó una determinada decisión. El propósito es incidir sobre nuevas decisiones, rescatando la experiencia obtenida. Este tipo de evaluación demanda una visión integral del conjunto de realizaciones y del impacto correspondiente, en términos del logro de objetivos específicos y su contribución a la obtención del objetivo general.



En el presente caso se enfatizará la evaluación de realizaciones o la ejecución sobre la marcha, ya que es la más importante en este componente de la conducción en el nivel regional.

A la evaluación ex-post le interesa conocer el logro de objetivos específicos y su contribución al objetivo general, el proceso seguido para alcanzarlos, y los recursos y tiempo empleados. El énfasis está puesto en conocer cómo se hicieron las cosas y qué experiencias se obtuvieron, tanto a nivel de los responsables de programas y proyectos de las demás unidades de organización involucradas como de la población que se pretendió beneficiar.

Sus conclusiones permitirán aportar elementos para nuevos programas y proyectos, tener mayor experiencia sobre costos y beneficios de determinadas acciones, conocer las posibilidades de repetir la experiencia, así como un mejor conocimiento de las cosas que funcionarían bien y las razones correspondientes.

La evaluación de impacto demanda información previa al programa o proyecto, durante su realización y con posterioridad a su conclusión. Su costo es elevado y sus beneficios deben ser previstos al momento de definirse los objetivos de la evaluación. La selección de técnicos y procedimientos deberá efectuarse en cada caso.

El proceso de evaluación se presentará haciendo referencia a los insumos, actividades y productos.

b. Insumos de la evaluación de realizaciones

Los insumos principales son los correspondientes al marco o base de confrontación y la información de desempeño.



Marco de confrontación<sup>11</sup> .

- . Objetivos y estrategia de desarrollo regional.
- . Objetivos y estrategia de los programas y proyectos de la región.
- . Programación de actividades a nivel regional y de programas y proyectos.

Información de desempeño

- . Información sobre realización de actividades y uso de recursos y el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, agregadas por proyecto, programa y región.
- . Información sobre la evolución de factores externos condicionantes para el cumplimiento de las actividades y logro de objetivos intermedios.
- . Información sobre avances, cumplimiento de metas en el logro de objetivos intermedios (productos) y de los factores externos condicionantes correspondientes.
- . Información sobre las limitaciones encontradas en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional y de vinculación con el nivel local y nacional, así como sobre las rigideces y limitaciones impuestas por aspectos organizacionales y de procedimientos, duplicaciones y vacíos de acción institucional.



c. Actividades de la evaluación de realizaciones

La evaluación de realizaciones comprende las actividades de:

- Revisión
- Confrontación y determinación de desviaciones
- Análisis de desviaciones
- Identificación y propuesta de medidas (reafirmativas, preventivas o correctivas).

La revisión está referida a un primer análisis de la información obtenida, para verificar si cubre las necesidades del análisis y confirmar su consistencia con la finalidad de completar la información faltante o suplir los datos no obtenidos por otras variables o indicadores disponibles que puedan sustituirlos adecuadamente. Esta actividad puede conllevar también una revisión y ajuste del modelo de análisis.

La confrontación corresponde a la comparación entre lo previsto a nivel de los objetivos y estrategia de desarrollo regional y de los correspondientes programas y proyectos, así como de la programación de actividades, con lo efectivamente realizado. La confrontación tiene por finalidad obtener, como resultado parcial, las desviaciones (positivas y negativas) entre lo previsto y lo realizado. Esta confrontación puede realizarse tanto a nivel de una desagregación espacial (subregiones o niveles locales) como temporal (según el período pre-definido).

El análisis de las desviaciones comprende la identificación de los factores explicativos de las desviaciones, diferenciando su carácter controlable o no controlable por el nivel regional. Asimismo comprende la determinación del sentido y magnitud de la desviación, vinculándola con la forma en que puede afectar la obtención de resultados. Es importante considerar que algunas desviaciones se explican por deficiencias o limitaciones en la realización de las acciones, aunque también pueden deberse a una adecuada programación o deficiente especificación de los productos que se espera obtener. En todo caso, el propósito de esta actividad es identificar el origen de los problemas, así como





determinar la probable evolución de los mismos y sus repercusiones en el corto plazo, diferenciando su importancia relativa.

La identificación y propuesta de medidas está constituida por la identificación y preparación de alternativas de medidas que tengan un carácter reafirmativo (todo continúa sin modificaciones), preventivo (qué hay que hacer para evitar dificultades en el futuro próximo) o correctivo (qué se necesita hacer de inmediato para evitar mayores problemas).

En la medida en que la evaluación identifique y proponga medidas del segundo tipo señalado, su papel será más valioso en el asesoramiento oportuno para la toma de decisiones e incidirá en la eficacia de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural a nivel regional.

d. Productos de la evaluación de realizaciones

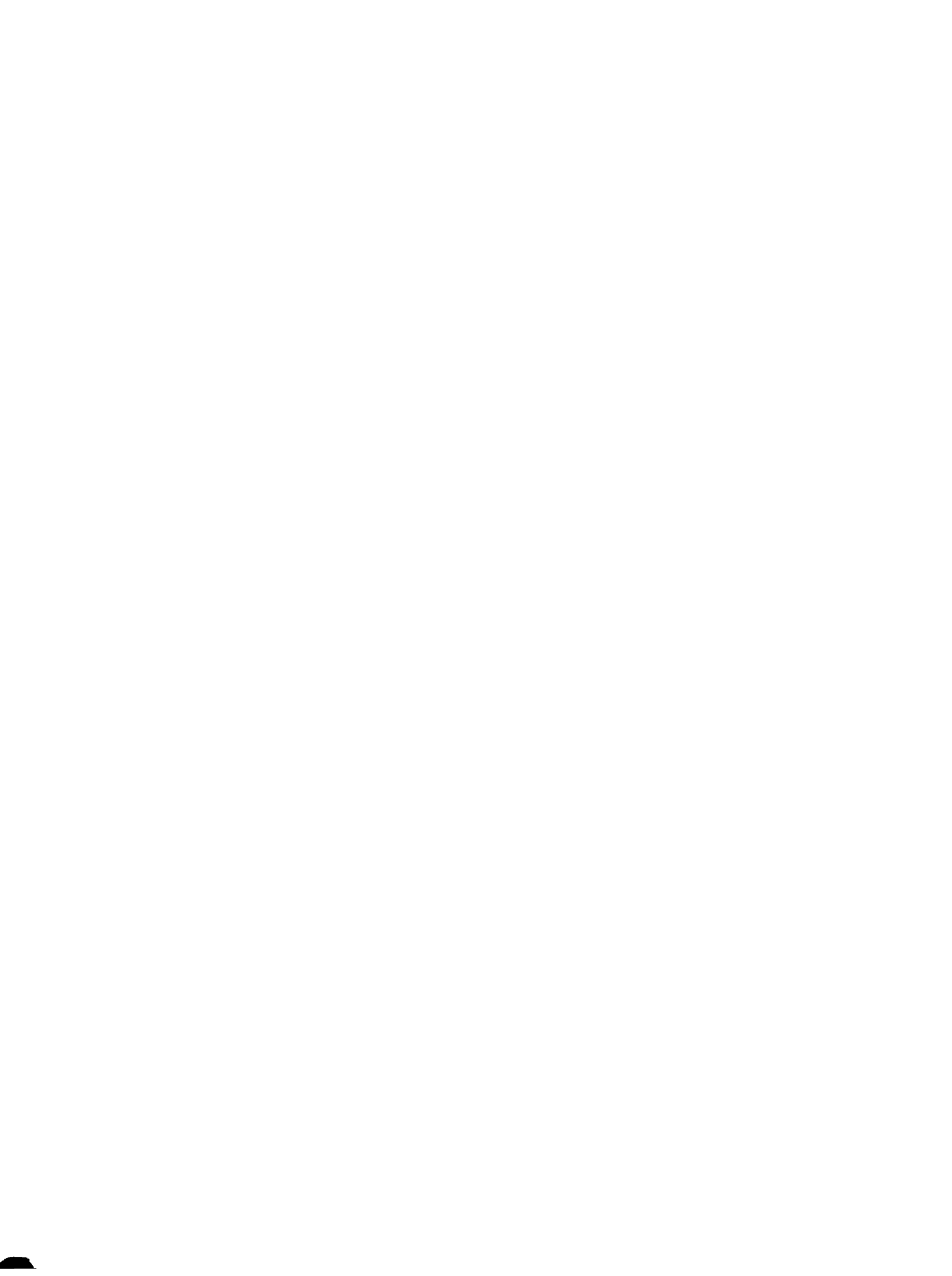
La evaluación de realizaciones genera:

i. Alternativas de decisión representadas por propuestas de medidas reafirmativas, preventivas o correctivas referidas fundamentalmente al cumplimiento de actividades y uso de recursos, la generación de productos u objetivos intermedios y la incidencia de factores externos condicionantes previstos y de carácter coyuntural. Asimismo, alternativas de medidas de mejoramiento y ajuste de los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel regional y de vinculación con los niveles nacional y regional.

ii. Grupos con mayor conocimiento del desempeño de las unidades de organización involucradas en el proceso de desarrollo regional.

iii. Grupos con mayor conocimiento de la problemática económico social y política regional.

iv. Grupos con mayor conocimiento del funcionamiento de los mecanismos de coordinación regional y de vinculación con la población y mayor conciencia de las rigideces o flexibilidad de la estructura organizacional básica regional.



Los resultados de análisis y la propuesta de alternativas pueden ser comunicados a los decisores (regionales, nacionales o de organismos internacionales) bajo diferentes formas; los más usuales son los informes de evaluación, que pueden ser de carácter periódico rutinario, en formas estandarizadas que se generan siguiendo determinados procedimientos. Pueden existir también informes que no obedecen a un período predefinido y que se preparan para los decisores cuando se presentan o amenazan con presentarse problemas que demandan una acción inmediata y cuya comunicación no puede esperar el vencimiento del período. Esto mismo es aplicable cuando en determinada unidad de organización de la región se obtiene un logro importante.

Asimismo, el cumplimiento de determinados compromisos con algunos entes financieros, fechas conmemorativas, pedidos de las altas autoridades del sector, emergencias y catástrofes u otras circunstancias, pueden requerir informes especiales.

En otras ocasiones, la comunicación de los resultados de la evaluación puede hacerse mediante reuniones, entrevistas, visitas de evaluación u otros medios que involucren a asesores, decisores y ejecutores. Todos estos medios pueden ser complementarios o sustitutivos de los informes.

Finalmente, es usual el empleo de grupos de evaluadores externos que mediante la revisión de informes, entrevistas con diferentes agentes involucrados y otros antecedentes, preparan informes de evaluación.

#### è. Responsabilidades en la evaluación de realizaciones

Entre las personas que intervienen en el proceso de evaluación se pueden citar a quienes:

##### - Proporcionan información (Ejecutores)

Responsables de la realización de las actividades y del uso de recursos; otros participantes en la realización de actividades; responsables de la provisión efectiva de recursos; población beneficiaria de programas y proyectos.



- Realizan el seguimiento (Ejecutores)

Todas las unidades de organización de la región, en los aspectos de su competencia; unidades regionales responsables de la información estadística del ámbito sectorial; unidades regionales responsables de la información financiera o contable.

- Realizan la evaluación (Asesores en consulta con ejecutores y decisores)

Unidades regionales de planificación; jefes de programas y proyectos; jefes de unidades de organización del nivel local; otros asesores de la Dirección Regional; evaluadores "externos".

- Toman las decisiones (Decisores)

- . Decisores regionales: Director Regional, Jefes de Programas Regionales, Jefes de Proyectos.
- . Decisores nacionales
- . Organismos financieros internacionales

Es importante definir la frecuencia con que la evaluación debe entregar productos, los cuales deberán atender necesidades diferentes, de acuerdo con el tipo de centro de decisión involucrado. Es decir, deberá satisfacer las necesidades de los decisores mencionados en el párrafo anterior.

Es frecuente que existan normas diversas sobre contenido y frecuencia de la información que se debe proporcionar a los diferentes decisores mencionados, por lo que se justifica plenamente un esfuerzo de sistematización y minimización de informes para atender en forma simultánea (hasta donde sea posible) esas necesidades, dando prioridad a las necesidades de la conducción de la propia región, y liberando a los ejecutores de un excesivo papeleo que limita el tiempo disponible para el cumplimiento de sus funciones centrales.



La frecuencia de los productos concretos que entrega la función de seguimiento y evaluación se define con base en la 'distancia' entre el centro de decisión y las unidades de organización responsables de la realización de las acciones.

En el nivel local se requerirá una mayor frecuencia en la generación de productos, con un menor nivel de agregación. En la medida en que se pasa a niveles superiores de las organizaciones involucradas, el período puede hacerse más amplio (deberá ser definido en cada caso) y el nivel de agregación mayor.

Sin embargo, dada la naturaleza imprevisible de los factores coyunturales, en cualquier momento puede presentarse la necesidad de adoptar decisiones; ello exigirá la generación de productos no supeditados a ciclos regulares, y lo mismo sucedería con la obtención de logros relevantes.

### 3. El Control

La toma de decisiones cierra el ciclo del seguimiento y evaluación, que pasa a denominarse control. El control genera como producto medidas que pueden ser reafirmativas, preventivas o de corrección, que implican o pueden implicar cambios o ajustes en: los objetivos intermedios; el objetivo específico y general, y en la estrategia adoptada; la asignación de recursos; los procedimientos de trabajo; la organización; la programación de actividades, las responsabilidades; los mecanismos de coordinación; las relaciones de asesores, decisores y ejecutores.

La decisión encierra un proceso de selección de alternativas, de la aceptación de costos y beneficios que ellos involucran, de la aceptación de ambos en condiciones de riesgo e incertidumbre, y del balance entre su grado de eficacia y el costo político y social que conllevan.





Los productos del control están constituidos por correcciones y ajustes (decisiones) en los objetivos y estrategia de desarrollo regional; en la programación de actividades; en los mecanismos de coordinación y vinculación; en la organización y en la movilización y entrega efectiva de recursos y la propia realización de las actividades.

Una vez adoptada la decisión, debe ser instrumentada y comunicada a los niveles que deben ponerla en práctica (tanto los que deben movilizar los recursos como realizar las acciones correspondientes); se cierra así el circuito del proceso integrado de planificación-ejecución.

Las decisiones que no puedan adoptarse en el nivel regional pasarán directamente al nivel nacional con su correspondiente fundamentación.

De tal modo se enlazan el seguimiento, la evaluación y la toma de decisiones, que en forma integrada constituyen el control.

El control permite realimentar y ajustar el proceso de planificación-ejecución en sus dimensiones operativa y prospectiva, al mismo tiempo que contribuye a la redefinición o ajuste de la programación de actividades, de la organización y coordinación, así como de las metas y generación de productos que se deberán perseguir en el siguiente período de ejecución.



### NOTAS

1. Un tratamiento más detallado de la problemática de la conducción puede verse en el documento PROPLAN 25, Una visión global del proceso de análisis de políticas para asesorar en la conducción del desarrollo agrícola y rural.
2. El marco orientador para el desarrollo agrícola y rural, uno de los niveles de política correspondientes a la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución, está constituido por los objetivos jerarquizados y la estrategia para alcanzarlos, durante un período que usualmente corresponde al de Gobierno. El correspondiente proceso de análisis de políticas para la generación del marco orientador se desarrolla en el documento PROPLAN 35, El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: el marco orientador.
3. Programa Manejo de Proyectos (IICA). Fascículo N°2: Resumen operativo gerencial.
4. Documento PROPLAN 25.
5. Ibid. Nota 3.
6. Sobre la técnica de grupo nominal, se recomienda revisar el documento sobre la conducción de reuniones con Técnica de Grupo Nominal TGN, de Delbecq, Van de Ven y Gustafson, incluido en la Bibliografía.
7. Ibid. Nota 3.
8. Existe una amplia discusión en cuanto al uso de los términos seguimiento, evaluación y control. El enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN define el seguimiento como la captación y manejo de datos para fines de evaluación; la evaluación como el centro del proceso de análisis y valoración del desempeño y propuesta de alternativas de decisiones; el control comprendería lo anterior más la correspondiente adopción de decisiones de carácter



preventivo o correctivo.

- .9. Datos: objetos simbólicos que cobran significado en un contexto informativo.

Información: datos elaborados con base en un marco teórico o conceptual, de modo que tengan significado para quien los utilice.

10. Los aspectos metodológicos y referencias al uso de técnicas de evaluación pueden encontrarse en el documento interno PROPLAN 61, Consideraciones metodológicas sobre evaluación de realizaciones e impacto de programas y proyectos.
11. No deben considerarse sus elementos en forma estática sino en permanente proceso de revisión y ajuste.



BIBLIOGRAFIA

- BALTAR, ANTONIO.** Control de la ejecución de proyectos por el método del camino crítico (PERT). Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1968. Serie 1 N° 4.
- BLEJER, JOSE.** "Grupos operativos en la enseñanza". In Temas de Psicología (entrevista y grupos), Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1977.
- DELBECQ, A., VAN de VEN, A. y GUSTAFSON, D.** Nominal group techniques for program planning in development project management center. Washington, D. C., 1976.
- HOFFMAN, MICHAEL M. y JAKOBSON, LEO.** "The sketch plan: a conceptual framework. Regional planning and area development project international studies and programs. University of Wisconsin. 1979.
- GONZALEZ, LEONEL; ROBERTS, PABLO y VALLEJO, CARLOS.** Sistema de seguimiento e información gerencial. Fascículo N° 7 del programa manejo de proyectos. IICA. San José, Costa Rica. 1979.
- GROSS, BERTRAM M.** What are your organization objectives? A general-systems approach to planning. Human Relations (Vol. 18) N°3, 1965.
- deMATTOS PEREIRA, RUBENS et. al.** "Directivas metodológicas para la planificación del desarrollo rural urbano (nivel microregional)." Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, volumen XII, N° 45, marzo de 1978.
- IICA-PROPLAN.** Una visión global del proceso de análisis de políticas para asesorar en la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie Publicaciones Misceláneas N° 405 (Documento PROPLAN 25). San José, Costa Rica. 1983.





\_\_\_\_\_. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: el marco orientador. Serie Publicaciones Misceláneas N° 414 (Documento PROPLAN 35), San José, Costa Rica. 1983

\_\_\_\_\_. El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas, Serie Publicaciones Misceláneas N° (Documento PROPLAN 37), San José, Costa Rica. 1983

\_\_\_\_\_. Consideraciones metodológicas sobre evaluación de realizaciones e impacto de programas y proyectos. Documento interno PROPLAN 61, San José, Costa Rica. 1983.

\_\_\_\_\_. Lineamientos generales para el análisis de la función de seguimiento y evaluación. Serie Publicaciones Misceláneas N° 412 (Documento PROPLAN 32). San José, Costa Rica 1983.

\_\_\_\_\_. La dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución. Serie Publicaciones Misceláneas N°409 (Documento PROPLAN 29). San José, Costa Rica, 1983.

LICHFIELD, N., KETTLE, P. y WHITBREAD, M. Evaluation in the Planning Process. Pergamon Press. New York, 1975.

ROBERTS, PABLO y VALLEJO, CARLOS. Guía para el manejo de proyectos. IICA. San José, Costa Rica, 1979.

\_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_. Resumen operativo gerencial. Fascículo N°2 del Programa Manejo de Proyectos. IICA. San José, Costa Rica. 1979.

\_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_. Sistema de evaluación gerencial. Fascículo N°8 del programa manejo de proyectos. IICA. San José, Costa Rica, 1979.

SMITH, KENNETH. Técnica de evaluación y repaso de programa. Método de camino crítico. Línea de balance. In sistemas de gerencia de proyectos para desarrollo económico. AID. Practical Concepts Incorporated. Washington, D. C. s/f.



