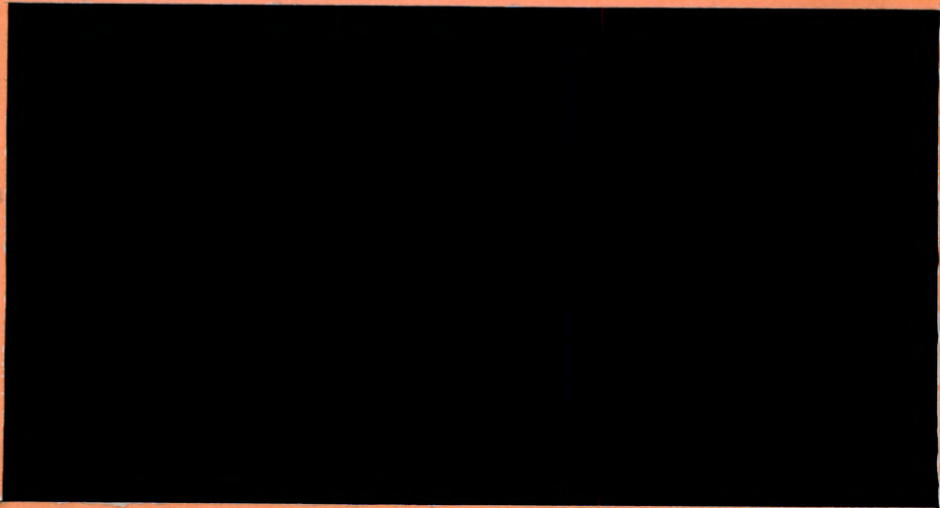


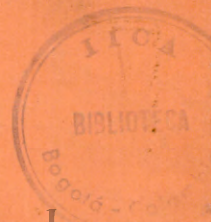
MINISTERIO DE AGRICULTURA
OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO
INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES
Y DEL AMBIENTE-INDERENA
OFICINA DE PLANEACION



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Representación en Colombia

IICA
2.452
1988



UNIVERSITY
OF MICHIGAN
LIBRARY

SEP 06 1951



COLOMBIA 320.6 M6653m 1988

MEMORIAS DEL
SEMINARIO-TALLER SOBRE
PLANIFICACION Y PROGRAMACION OPERATIVA
Bogotá, Mayo 19, 20 y 21 DE 1988

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
IICA - LIMA

2724
8.454
1988

CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	1
PARTE I: INFORMACION GENERAL	3
A. Objetivos	3
B. Programa	3
C. Participantes al Seminario-Taller	5
D. Discurso de Inauguración	7
PARTE II: DESARROLLO DEL SEMINARIO-TALLER	8
A. Modalidad de Trabajo y Temas Tratados	8
B. Constitución de los Grupos	11
C. Trabajos Elaborados por los Grupos	14
1. Políticas y Estrategias	15
2. Programación Operativa Anual	16
3. Presupuesto y Recursos de Presupuesto Nacional, Crédito Externo y Recursos Propios	17
4. Seguimiento y Evaluación	18
5. Coordinación y Gestión	19
6. Regionalización y Descentralización	20
7. Estructura Programática, Organizativa y Funcional	21
8. Priorización de Proyectos	22
9. Objetivos Institucionales Propuestos por los Grupos de Trabajo	23
D. Conclusiones y Recomendaciones	25

	<u>Pág.</u>
PARTE III: DOCUMENTOS	30
G. Apreciación General y Previa sobre la Conducción de la Institución	31
Graficación del Resultado de la Valoración de los Seis Criterios de Efectividad en la Conducción del INDERENA	34
H. Evaluación del Seminario-Taller	35
Formulario para la apreciación Evaluativa	36-43
Apreciación Evaluativa de los participantes al Se- minario-Taller (Respuestas al formulario correspon- diente)	44-48
ANEXO: Documentos para análisis y discusión	57

I N T R O D U C C I O N

El Seminario Taller "Planificación y Programación Operativa" se realizó en las instalaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Bogotá, entre el 19 y 21 de Mayo de 1988.

Este evento, de trascendencia para el fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos para la conducción de las acciones de los programas que ejecuta el INDERENA en el campo de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, fue patrocinado por el Ministerio de Agricultura y contó con la participación del Gerente General, Subgerentes, Asesores, Jefes de Oficina, Jefes de División y Sección de las Oficinas centrales del INDERENA.

Las actividades realizadas se ubican en el marco del proceso de fortalecimiento de las entidades adscritas que el Ministerio de Agricultura está llevando a cabo, así como en la iniciativa particular del INDERENA para aumentar la efectividad de su desempeño.

El material previamente preparado y compilado, permitió por un lado, con el esfuerzo y experiencia de los participantes, la producción de los diferentes documentos que forman parte de esta memoria y por otro, servir de material de lectura para la actualización y formación complementaria de los funcionarios.

La memoria, tiene como objetivo registrar el desarrollo y los resultados del Seminario-Taller. En vista de que el evento se concentró en tres grandes áreas, los antecedentes y experiencias sobre planificación y programación, el sistema de programación del INDERENA y trabajo en grupos para analizar dicho sistema y precisar los objetivos de la entidad como base de la estructura programática institucional, se ha dispuesto para efectos de un mejor manejo de la información, presentarla

en tres partes: la primera se refiere a la información general sobre objetivos, programa, participantes e inauguración; la segunda parte presenta el desarrollo del Seminario-Taller, la modalidad de trabajo, el trabajo de grupos, conclusiones y recomendaciones de la sesión plenaria y clausura; en la tercera parte se presenta el material de lectura utilizado, la apreciación general sobre la efectividad de conducción de las acciones del INDERENA, el material preparado para discusión sobre el sistema de programación y los resultados de evaluación del Seminario-Taller.

El Ministerio de Agricultura, el INDERENA y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, confían en que los resultados de este Seminario-Taller se constituyan en aportes para la tarea de fortalecimiento institucional y se considere no como un documento aislado, sino como parte de un proceso de diseño y aplicación de mecanismos y procedimientos de planificación, cuya modalidad hace énfasis en la activa participación de los directivos del INDERENA.

SEMINARIO-TALLER SOBRE PLANIFICACION Y PROGRAMACION OPERATIVA

PARTE I: INFORMACION GENERAL

A. Objetivos

1. General

a. Hacer conocer y unificar los conceptos sobre el proceso de programación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, dentro del nivel directivo y ejecutivo del INDERENA para hacer más expeditos su aceptación, aplicación y ajustes.

b. Hacer partícipes a estos mismos niveles, del proceso de programación operativa y contar con su contribución para hacerlo viable, mediante el aporte de sus conocimientos y experiencias.

c. Ofrecer insumos técnicos para modificar la estructura administrativa y operativa del instituto que ya se ha empezado a plantear, por cuanto la aplicación del proceso está estrechamente ligada a aquella.

2. Específicos

a. Concertar una metodología de programación operativa institucional.

b. Definir los objetivos de las diferentes áreas de trabajo del INDERENA.

B. Programa

Primer día (Mayo 19, 1988)

08.00-09.00

Instalación (Gerente General y
Jefe Oficina de Planeación)

09.00-10.00	Antecedentes y experiencias sobre Planificación y Programación
10.00-11.00	El sistema de Programación Operativa en el ámbito institucional
11.00-12.00	Conformación de los grupos de trabajo
12.00-13.30	Almuerzo
13.30-15.30	Trabajo en grupos para revisar y mejorar el sistema
15.30-17.30	Presentación de sugerencias para el sistema

Segundo día (Mayo 20, 1988)

08.00-09.00	Conceptos de objetivos, resultados, indicadores y actividades básicas
09.00-12.00	Planear los objetivos institucionales
12.00-13.30	Almuerzo
13.30-17.30	Continuación del trabajo en grupos

Tercer día (Mayo 21, 1988)

08.00-12.00	Presentación en plenaria del trabajo de los grupos
12.00-12.30	Clausura

C. Participantes al Seminario-Taller

<u>Nombres</u>	<u>Cargos</u>
1. Pompilio Andrade	Subgerente de Bosques
2. Carmen Tavera	Subgerente de Desarrollo
3. Edgar Cabezas	Secretario Privado de Gerencia
4. Eduardo Salas M.	Jefe Oficina de Planeación
5. Alvaro Robayo S.	Jefe Oficina Protec. y Control
6. Luz Esperanza Duarte	Jefe Oficina de Asuntos Inter.
7. Carlos Castilla A.	Jefe Of. Organizac. y Sistemas
8. José Pardo V.	Jefe Of. de Comunicaciones
9. David Ojeda A.	Jefe Div. Ordenam. y Manejo de Cuencas Hidrográficas
10. Néstor Mejía P.	Jefe Div. Fomento Forestal
11. Orlando Mora L.	Jefe Div. Investig. Pesqueras
12. Rafael Barros L.	Jefe Div. de Aguas
13. José Miguel Orozco	Jefe Div. Admón de Bosques
14. César A. Moreno	Jefe Div. Desarrollo Comunita- rio de los RNR
15. Plinio Arias A.	Jefe Div. de Pesca Artesanal
16. Ricardo Peraza M.	Jefe Div. Financiera
17. José Vicente Rodríguez	Jefe Div. de Fauna Silvestre
18. Alberto Barrero E.	Jefe Div. Servicios Generales
19. Carlos Castaño U.	Jefe Div. Parques Naturales
20. Edel Téllez	Jefe Div. Educación Ambiental
21. Horacio Rodríguez	Jefe Div. de Acuicultura
22. Dora Luz Martínez	Jefe Secc. de Adquisiciones
23. Edgar Otavo R.	Jefe Sec. Cartografía, Bosques
24. David Chaur G.	Jefe Sec. Admón de Personal
25. David Yanine Díaz	Jefe Sec. Plantac. Forestales
26. Luis Venegas Tovar	Jefe Sec. Invest. Forestales
27. Manuel Valdivieso	Jefe Sec. Servicios Auxiliares
28. Luis Emiro Matallana	Jefe Sec. Admón del Sistema de Parques Nacionales

29. Margarita Astrálaga	Jefe Sección de Registros
30. Francisco A. Rodríguez	Jefe Sec. de Almacén
31. Alejandro Copete P.	Jefe Sec. Bosques Naturales
32. Gladys Hernández R.	Jefe Sec. de Presupuesto
33. Cristina de Restrepo	Jefe Sec. de Tesorería
34. Ernesto Caycedo S.	Jefe Sec. de Archivo
35. José Acero Suárez	Jefe Sec. Cuencas Hidrográficas
36. Víctor Julio Ardila	Jefe Sec. Conservac. de Suelos
37. Consuelo Vásquez	Jefe Serv. Nal. Ictiopatología
38. Manuel Rincón P.	Jefe Sec. de Manejo de Aguas
39. Carlos Lancheros	Jefe Sec. Evaluac. Ambientales
40. Silvia Lleras M.	Jefe Sec. de Educación
41. Hilda Dugand C.	Jefe Sec. Infor. y Documentac.
42. Eduardo Dager Ch.	Jefe Sec. Bienestar Social
43. Lucrecia Cancelado	Jefe Sec. de Contabilidad
44. Jaime Vanegas C.	Jefe Sec. Estación la Florida
45. Alberto Villaneda J.	Jefe Sec. de Pesca
46. Yolanda Peña M.	Asesora Oficina Planeación
47. Hernando González G.	Asesor, Oficina de Planeación
48. María Idalid Moreno	Abogada
49. Jairo Alberto Páez	Asst. Administrativo(E) Regional Cundinamarca
50. Denise Castrillón	Prof. Universitario División de Cuencas Hidrográficas
51. Pedro Moreno Daza	Prof. Espec. Div. Cuencas Hidrográficas
52. Luz Mery Triana	Prof. Univ. Ofic. Planeación
53. Custodio Cáceres R.	Prof. Univ. Subgerencia Bosques
54. Mariano Olazábal B.	Especialista Proyectos IICA
55. Germán Arias V.	Consultor Convenio IICA-OPSA

D. Discurso de Inauguración

El Gerente General del INDERENA, doctor Germán García Durán, al dar inicio al evento, manifestó su complacencia por la manera cómo los funcionarios del Instituto a su cargo acudieron a participar en él, ya que los productos del mismo servirán para mejorar el desempeño de las labores que se vienen adelantando. Indicó que la planificación en la institución está algo desordenada y que se deben realizar los esfuerzos necesarios para reforzarla y convertirla en un instrumento de apoyo a la Gerencia, que contribuya a orientar las acciones y a racionalizar el empleo de los recursos de la entidad.

Anotó que la Oficina de Planeación del Instituto viene realizando diversas actividades tendientes a fortalecer su sistema de planificación y que este evento hace parte de este esfuerzo, respondiendo a la necesidad de lograr una mayor comprensión y aceptación del sistema de programación, ejecución, seguimiento y evaluación por todos los niveles. Solicitó la participación activa de los funcionarios directivos de las Oficinas Centrales que fueron invitados, para que en los tres días de trabajo se analicen y discutan las exposiciones y los documentos presentados, para hacer planteamientos concretos que redunden en una mayor eficacia de la administración.

Destacó, así mismo, que este Seminario-Taller constituye la iniciación de un trabajo permanente y participativo que se llevará a efecto durante el presente año, bajo la asesoría directa del IICA, para conseguir aplicar un sistema de programación operativa más acorde con las necesidades de la institución.

Insistió, además, se le informara en detalle sobre los resultados del Seminario y pidió al Jefe de la Oficina de Planeación asumir el liderazgo para poner en práctica el sistema de planificación que acoja el Instituto.

PARTE II: DESARROLLO DEL SEMINARIO-TALLER

A. Modalidad de Trabajo y Temas Tratados

El Seminario-Taller tuvo como orientación principal actualizar y unificar algunos conceptos de planificación, particularmente referentes al Sistema de Programación Institucional y por otro lado, mediante la participación activa de todos los integrantes, revisar, definir y ajustar los procedimientos de programación y los objetivos institucionales, base de la estructura programática de la entidad.

Los temas tratados, se organizaron siguiendo una secuencia lógica, conforme a lo siguiente:

1. Exposiciones

- "Antecedentes y experiencias sobre planificación y Programación Operativa", desarrollada por el Dr. Mariano Olazábal del IICA.

- El Sistema de Planificación y la determinación de los recursos presupuestales del INDERENA, a cargo del Dr. Eduardo Salas, Jefe de la Oficina de Planeación de esa entidad.

2. Lectura complementarias

Con el fin de complementar la revisión de los antecedentes históricos sobre la situación de la planificación en general y sobre la problemática que enfrentan las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura en el manejo de los proyectos que ejecutan, fueron repartidos dos documentos que tratan estos aspectos: "Consideraciones sobre la problemática de la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural" y "Conclusiones Primer Seminario sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural Regional".

Así mismo, con el propósito de actualizar conceptos relacionados con la temática de programación, en esta ocasión se entregaron para lectura de los participantes dos documentos: "Elementos para un marco conceptual del manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural" y "Bases de la estructura programática institucional (El enfoque de dirección por objetivos y resultados).

3. Presentación de propuestas metodológicas

a. "Programación Operativa en el Ambito Institucional" documento presentado por el Dr. Mariano Olazábal. Dicho documento hace referencia a los postulados básicos en que se enmarca el sistema de Programación y precisa su contenido y ámbito. Son orientaciones que buscan unificar criterios y proponer procedimientos para las actividades de programación.

b. "Los Conceptos de Objetivo, resultado, indicadores y actividades básicas", exposición a cargo del Dr. Mariano Olazábal, tuvo por finalidad presentar el enfoque de dirección por objetivos, los conceptos básicos y las ilustraciones de su aplicación en casos específicos. Este enfoque será utilizado en los trabajos posteriores, el mismo que contrasta con aquel donde la eficiencia se mide por el número de actividades realizadas y por el esfuerzo desplegado, más que por los resultados obtenidos.

4. Trabajo en grupos

El trabajo en grupos abordó los dos temas indicados anteriormente; en una primera fase, para revisar, discutir, hacer comentarios y plantear recomendaciones sobre el documento que presenta la programación operativa en el ámbito institucional; y en una segunda etapa, para revisar y explicitar los objetivos institucionales como propuesta para precisar el marco de acción institucional. En esta segunda fase se repartió una hoja preparada por la Oficina de Planeación conteniendo las bases

para la discusión de los objetivos del INDERENA, igualmente se repartió la información sobre el marco legal de creación y funciones de la entidad.

Ambos trabajos se realizaron siguiendo los siguientes pasos: i) exposición de los temas, ii) explicación de la tarea, iii) lectura individual, iv) trabajo en grupos y v) plenaria.

En la fase de explicación de la tarea se comunicó a los participantes las actividades por realizar, la forma en que se desarrollaría el trabajo en grupos, los productos que deberían generar y la manera como serían presentados en plenaria.

El trabajo de los temas fue realizado por seis grupos integrados cada uno por ocho o nueve participantes seleccionados entre las distintas dependencias de la entidad para que dichos grupos tuvieran una composición interdisciplinaria. Luego en forma separada estos grupos analizaron y debatieron en torno a los documentos mencionados.

Los grupos elaboraron sus trabajos en los que presentaron sus interpretaciones y propuestas sobre el sistema de programación operativa institucional y sobre la red de objetivos como marco programático de acción del INDERENA.

El trabajo en grupos permitió también la expresión de algunas inquietudes comunes en los participantes, que guardan estrecha relación con el desarrollo de las actividades del instituto, entre las que se cuentan la baja asignación de recursos del Presupuesto Nacional, la posibilidad de ajustar la estructura organizativa actual a las necesidades de la entidad, haciendo uso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo contenidas en la Ley 30/88, y la descentralización de algunas funciones en favor de los municipios, dando aplicación al Decreto No. 77/87.

B. Constitución de los Grupos

Los grupos estuvieron constituidos por los siguientes participantes:

GRUPO N° 1

Ricardo Peraza (Relator)	Jefe División Financiera
Manuel Rincón	Jefe Sección de Aguas
Carlos Castaño	Jefe División Parques Nacionales
Hilda Dugand	Jefe Sección de Documentación
Edgar Otavo	Jefe Sec. de Cartografía de Bosques
Silvia Lleras	Jefe Sec. Educación Ambiental
José Vicente Rodríguez	Jefe División de Fauna
Dario Chaur G.	Jefe Sec. Administración de Personal
Víctor Ardila	Jefe Sec. Conservación de Suelos

GRUPO N° 2

David Ojeda (Relator)	Jefe División de Cuencas
Jairo Páez	Asist. Administrativo Reg. Cundinamarca
Alberto Villaneda	Jefe Sección de Pesca
Ernesto Caycedo	Jefe de Archivo y Correspondencia
Edgar Cabezas	Secretario Privado Gerencia
Margarita Astrálaga	Jefe Sección de Registros
Néstor Mejía	Jefe División Fomento Forestal
Luz Esperanza Duarte	Jefe Of. Asuntos Internacionales
Pedro Moreno	Prof. Especial Div. Cuencas Hidrográficas

GRUPO N° 3

Eduardo Dager Ch. (Relator)	Jefe Sección Bienestar Social
Luz Mery Triana	Prof. Universitario Oficina Planeación
Denise Castrillón	Prof. Univ. Cuencas Hidrográficas

Custodio Cáceres	Prof. Univ. Subgerencia de Bosques
Luis Emiro Matallana	Jefe Sección Parques Nacionales
Francisco Rodríguez	Jefe Sección Almacén
José de Jesús Acero	Jefe Sec. Investigación Cuencas

GRUPO N° 4

Orlando Mora (Relator)	Jefe Div. Investigación Pesquera
Carlos Lancheros	Jefe Sección Medio Ambiente
Carlos Castilla	Jefe Ofic. Organización de Sistemas
Manuel Valdivieso	Jefe Sec. Servicios Auxiliares
Alberto Barrero	Jefe Sección Servicios Generales
Rafael Barros	Jefe División de Aguas
Luis Vanegas	Jefe Sec. Investigación Forestal
Consuelo Vásquez	Jefe Laboratorio de Ictiopatología
Yolanda Peña	Asesora Oficina de Planeación

GRUPO N° 5

Hernando González G. (Relator)	Profesional de Planeación
Alvaro Robayo Salóm	Jefe Oficina Control Vegetal
María Cristina de Restrepo	Tesorera
Lucrecia Cancelado	Jefe de Contabilidad
María Idalid Moreno	Abogada
José Pardo Villalba	Jefe de Comunicaciones
Jaime Vanegas Cantor	Jefe Sec. Estación de la Florida
Pompilio Andrade B.	Subgerente de Bosques

GRUPO N° 6

José Miguel Orozco M. (Relator)	Jefe Div. Administración de Bosques
Gladys Hernández R.	Jefe Sección Presupuesto
Edél Téllez	Jefe Div. Educación Ambiental

Alejandro Copete

Carmen Tavera

Dora L. Martínez S.

César A. Moreno R.

David Yanine Díaz

Horacio Rodríguez

Plinio Arias A.

Jefe Sec. Bosques Naturales

Subgerente de Desarrollo

Jefe Sección de Adquisiciones

Jefe Div. Desarrollo Comunitario

Jefe Sec. Plantaciones Forestales

División Acuicultura

Jefe Div. de Pesca Artesanal

C. Trabajos Elaborados por los Grupos

El resultado del trabajo de los seis grupos de participantes, se presenta ordenando en cuadros que facilitan su análisis. En ellos se resaltan los planteamientos más relevantes de cada tema tratado. Estos cuadros se organizaron por área temática conforme a lo siguiente:

En relación con el análisis, comentarios y recomendaciones sobre "la programación operativa en el ámbito institucional", los cuadros confeccionados son:

1. Políticas y estrategias
2. Programación operativa anual
3. Presupuesto y recursos del presupuesto nacional, crédito externo y recursos propios
4. Seguimiento y evaluación
5. Coordinación y gestión
6. Regionalización y descentralización
7. Estructura programática, organizativa y funcional
8. Priorización de proyectos.

En cuanto a la explicitación de los objetivos del marco de acción del INDERENA, el resultado de los grupos se presenta en el siguiente Cuadro:

9. Objetivos institucionales propuestos por los grupos.

1. POLITICAS Y ESTRATEGIAS

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5
<p>-Hace falta un mayor nivel de concertación de las políticas y estrategias con las instituciones del Estado para optimizar el ejercicio programático a nivel institucional.</p> <p>-Definir las políticas específicas del área de RNR y medio ambiente para explicar las orientaciones del Gobierno central sobre cada una de las áreas, ello demanda una labor permanente de estudio y formulación por parte de la entidad.</p> <p>Clarificar el rol del INDEREN como ente planificador y asesor de las políticas del Estado</p>	<p>-Fijar las políticas para asesorar al Gobierno Nacional, facilitando igualmente niveles de concreción por región.</p> <p>Fijar las políticas a corto, mediano y largo plazo a fin de contar con un marco orientador de la acción institucional.</p> <p>Clarificar el rol de la entidad en la toma de decisiones a nivel intersectorial.</p> <p>Ajustar las necesidades regionales al marco de política nacional.</p>	<p>-Revisión de las políticas vigentes</p> <p>Ajustes a la estrategia institucional.</p>	<p>Necesidad de consenso en la definición y fijación de las políticas institucionales entre directivos y técnicos.</p>	<p>No hay claridad en los directivos y técnicos del nivel central y regional sobre políticas y prioridades del Instituto.</p> <p>Se recomienda desarrollar campañas y actividades para llenar este vacío.</p> <p>No hay participación de las Regionales para la definición de las políticas, estrategias y prioridades de la entidad.</p>
<p>Falta reforzar a la Oficina de Planeamiento en la definición de la política y diseño de estrategias.</p>				

2. PROGRAMACION OPERATIVA ANUAL

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>Se requiere fortalecer la Oficina de Planeación del Instituto para sustentar los programas y proyectos de cada una de las dependencias. Elevar el perfil en la gestión, formulación y programación de esta Oficina (Planeación).</p>	<p>La programación operativa de la entidad debe hacerse igualmente desde la base: Localidad y usuarios hacia arriba garantizando una coherencia y consistencia con los lineamientos de política global.</p> <p>Se requiere clarificar los conceptos entre estructura programática y estructural organizacional.</p>	<p>La programación operativa conlleva a la unificación de criterios y de esfuerzos para poner en orden el proceso de planificación, y ejecución de la entidad.</p> <p>Igualmente se requiere clarificar los conceptos entre estructura programática y estructural organizacional.</p> <p>Se propone la participación de las Subgerencias Técnicas en el proceso de elaboración de los programas regionales.</p> <p>Se propone la revisión de los programas tanto a mediano y largo plazo.</p>	<p>En cuanto a la programación operativa se observó que el procedimiento a seguir es sistemático y racional.</p> <p>En relación con la priorización de proyectos habría que tener presente tres clases de proyectos: inversión, administración y fomento.</p>	<p>No hay participación de las regionales en la definición de prioridades de acción institucional, lo que hace que muchos de sus programas y proyectos no se ejecuten según sus objetivos, igualmente se requiere la participación de los beneficiarios para esta definición</p> <p>Asegurar el proceso de priorización y calificación de proyectos como elemento vital o insumo del ejercicio programático y de asignación de recursos (proyectos de presupuesto) ello facilita los ajustes de la Cuota COMPES.</p>	<p>Se requiere clarificar conceptualmente entre las estructuras programática, orgánica y presupuestal de la entidad y articularlas para el ejercicio de planeación.</p> <p>Clarificar igualmente la participación de los beneficiarios de los programas poniendo mecanismos que hagan factible esta participación.</p> <p>Es indispensable garantizar el éxito de la programación operativa que exista una adecuada articulación entre la estructura presupuestal, la estructural orgánica, las funciones y la planta de personal.</p> <p>Reestructurar y reforzar la Oficina de Planeación para garantizar una mayor eficiencia en el proceso de programación y planeación.</p> <p>Delegar ante Ofic. Planeación representantes técnicos de cada Subgerencia de la Entidad.</p> <p>Clarificar el papel que juegan las Ofic. centrales frente al proceso de programación regional, dado que éste se efectúa en forma global del conjunto global y promover su armonización.</p> <p>Establecer otros métodos para priorizar los proyectos, ya que se estarían comparando. Proyectos muy similares entre sí, tener en cuenta criterios económicos, sociales, culturales, ambientales, de conservación entre otros.</p>

3 . PRESUPUESTO Y RECURSOS DE PRESUPUESTO NACIONAL, CREDITO EXTERNO Y RECURSOS PROPIOS

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>Fortalecer la Oficina de Planeación para afianzar su gestión y mejorar la captación de recursos financieros que demanda la entidad.</p> <p>Para la preparación del proyecto presupuestal debecometerse desde un comienzo a URSA para garantizar la efectividad de las asignaciones solicitadas.</p>	<p>Para programar la financiación del funcionamiento de la entidad no solo se debe consultar el área administrativa sino el área técnica en todos sus niveles, separando lo concerniente a costos fijos y a inversión.</p>	<p>Unificar criterios y procedimientos para la preparación del presupuesto anual de la entidad con los elementos de juicio que permitan a la entidad justificar sus requerimientos ante organismos de decisión como el DNP, UDA, UIP, Minsagricultura-OPSA, Minhacienda.</p> <p>El Formato 9. Del Doc. formaliza la unificación metodológica para presentación de la información a nivel institucional. Se propone que las fechas y plazos sean pre-fijados considerando el ejercicio programático y presupuestal anual desde la solicitud de requerimientos hasta la aprobación de cuota COMPES. La información debe prepararse en concordancia con el ejercicio programático.</p>	<p>Se reconoce la importancia del respeto que debe existir por parte del planificador y de los ejecutores tanto en la programación como ejecución del gasto de los programas y proyectos de inversión; cuando su ejecución no es correcta, desvirtúa totalmente el proceso y el esfuerzo de planificación.</p>	<p>Esta de acuerdo con el documento en lo relativo a priorización y calificación de proyectos en el momento de preparar el proyecto de presupuesto, lo que facilita ajustarlo posteriormente a la Cuota COMPES.</p> <p>Sin embargo, el Doc. debería incluir las rentas propias en la conformación del presupuesto.</p>	<p>Se propone incrementar las fuentes de recursos propios, por ejemplo en materia ambiental se sugiere aplicar realmente la legislación existente en la materia.</p> <p>Reprogramarse según flujos reales de Presupuesto.</p>

4. SEGUIMIENTO Y EVALUACION

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>Para analizar el documento se propone una etapa de evaluación de el estado actual de la planificación en el instituto, con el fin de ajustar los modelos propuestos según las necesidades reales y sentidas.</p> <p>Se propone un trabajo más directo y efectivo del DNP con relación al instituto a través del mecanismo de consulta, control y seguimiento.</p>	<p>El grupo propone el diseño y montaje de un sistema de seguimiento que cubra el nivel regional para que los recursos se apliquen en las actividades previstas en materia de políticas, investigación, manejo y aprovechamiento en cuencas, administración de los RNR entre otros.</p> <p>Igualmente, se propone como programa la evaluación y seguimiento de impactos ambientales de macro-proyectos.</p>	<p>Propone unificar y validar constantemente la información mediante el seguimiento y la evaluación de los programas, proyectos y políticas vigentes; se le asigna a Planeación la responsabilidad de esta tarea.</p>	<p>Propone integrar unos consejos científicos que anualmente revisen y califiquen los proyectos que presentan los especialistas para evaluar los proyectos de investigación.</p> <p>Para otros tipos de proyectos, deberían conformarse comités de evaluación y seguimiento, se cree que este procedimiento ayudaría a racionalizar la ejecución de actividades y del gasto.</p> <p>Sobre la evaluación de la programación anual por parte de regionales se piensa que la responsabilidad deberá compararse con las Oficinas Técnicas centrales.</p>	<p>Propone complementar en el documento lo relativo a las etapas de seguimiento y evaluación desarrolladas.</p>	<p>Se manifiesta la dificultad que tienen los funcionarios de la Oficina de Planeación para evaluar los aspectos esencialmente técnicos de los proyectos.</p>

5. COORDINACION Y GESTION

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº. 6
<p>Coordinar con el DNP para las actividades de planificación-ejecución</p> <p>La Oficina de Planeación debe coordinar y concertar la política general con la dirección y con los técnicos</p> <p>Coordinar y comprometerse con OPSA para garantizar efectividad en la consecución de las partidas programadas.</p>	<p>A nivel regional hace falta un mayor enlace entre el director regional y los profesionales ejecutivos de proyectos (responsables del área técnica). Igual sucede con el nivel central entre el Gerente, Jefe de Oficina de Planeación y Subgerencias Técnicas.</p> <p>Se requiere definir y clarificar los espacios operativos de las diferentes dependencias de la entidad, explicando en que forma y cuales son los mecanismos de coordinación para la planificación y seguimiento institucional.</p>	<p>Realiza el propósito principal del documento en lo que respecta a la unificación de criterios, a través de la coordinación, comunicación y colaboración con las diferentes dependencias dentro del instituto para facilitar un mejor trabajo de planificación, se desecha la individualidad.</p>	<p>Estuvo de acuerdo en la importancia que tiene la necesidad del consenso en la definición y fijación de las políticas institucionales entre directivos y técnicos.</p>	<p>No hay una efectiva coordinación inter ni intra institucional tanto a nivel horizontal como vertical. El grupo afirmó que no existe conciencia en las directivas, cuerpos técnicos del nivel central y de las regionales, sobre las políticas y prioridades del instituto lo cual dificulta el proceso de planificación que se explica en el documento.</p>	<p>Se propone coordinar las diferentes Subgerencias y Oficinas con la Oficina de Planeación en cuanto al acopio de información programática y estadística en materia de R.N.R.</p> <p>La coordinación, abarca la representación de las Subgerencias Técnicas y Oficinas de la entidad como Representación ante la Oficina de Planeación.</p> <p>Revisar que se entienda o que debe entenderse por "coordinar" y cuales son sus alcances normativos y operativos</p> <p>Especificar el modus Operandi es decir el "cómo" de esta coordinación.</p>

6 . REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>No debe subestimar el papel que pueden cumplir las oficinas regionales y la participación que debe tener el poder local en este nuevo enfoque de descentralización municipal, dado que los esquemas propuestos muestran aún la tendencia centralista.</p>	<p>Ajustar las necesidades y prioridades regionales al marco de política nacional. Hace falta un mayor enlace entre el director regional que responde a la gerencia general y los profesionales ejecutores de actividades (proyectos) que son responsables ante el área técnica del instituto es decir a las Subgerencias Divisiones y Sección del nivel central. Partiendo de la descentralización administrativa se propone un desglose de programas y proyectos para facilitar la tarea de la entidad como futuro contratista del nivel municipal. Se propone diseñar y operar un sistema de seguimiento que cubra el nivel regional a fin de mejorar la utilización de los recursos institucionales y presupuestales. Se propone incorporar al concepto de planificación, "la región" como espacio participativo real en el proceso de toma de decisiones.</p>	<p>Se recalca la participación del usuario en el proceso de planificación-ejecución. En las fases de programación operativa, seguimiento y evaluación.</p>	<p>Hace referencia al punto sobre la "evaluación de la programación anual por parte de las regionales" se propone comparar esta responsabilidad con las oficinas técnicas centrales a fin de asegurar la coherencia y consistencia de dichas actividades con el propósito central o global. Es una visión de conjunto del nivel nacional</p>	<p>No existe una conciencia en los directivos, cuerpos técnicos del nivel central y de las regionales, sobre las políticas y prioridades del instituto lo cual dificulta el proceso de planificación que se explica en el documento. No hay una real participación de las regionales en la definición de las políticas, estrategias y prioridades de la entidad lo que hace que muchos proyectos no se ejecuten según sus objetivos. Sería conveniente que en el proceso se incluyera esta participación. Igualmente, se propone clarificar y detallar la participación de los beneficiarios.</p>	<p>Clarificar el papel de los directivos de las oficinas centrales frente a los directivos regionales y sus funcionarios. No hay claridad en cuanto al "modo" o "forma" como se realizaría la participación de los representantes de los beneficiarios de los programas, es de vital importancia el adaptar mecanismos que hagan factible dicha participación. No esta claro el papel que las oficinas centrales deben cumplir en el proceso de programación regional. Esta, por su parte, aparece aislada del conjunto de la programación global. Se propone adoptar un punto intermedio entre la planificación vertical impuesta por el nivel central y la formulada desde el nivel regional.</p>

7. ESTRUCTURA PROGRAMATICA, ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 5
<p>Elaborar un diagnóstico de la situación actual de planificación del Instituto, con el fin de ajustar los modelos propuestos.</p> <p>Reforzar la Oficina de Planeación del Instituto.</p> <p>Clarificar el rol o papel del Instituto como asesor de planificación y programas, subprogramas, proyectos en materia de K.N.R.</p>	<p>La institución corresponde a una estructura orgánica fijada por ley para el cumplimiento de sus funciones contemplando los niveles de dirección, toma de decisiones, asesoría y ejecución; esta estructura debería guardar relación con la estructura programática en sus diferentes áreas como programas, subprogramas, proyectos.</p>	<p>Esta de acuerdo con la propuesta del documento "Programación Operativa en el ámbito institucional" el cual lo encontró bastante racional para reorganizar el actual sistema de programación o estructura programática de la entidad.</p> <p>Se propone una mayor comunicación y colaboración de las diferentes dependencias dentro del instituto, para facilitar un mejor trabajo de planeación.</p>	<p>El grupo analizó y discutió el documento "Programación Operativa en el ámbito institucional" el cual lo encontró bastante racional para reorganizar el actual sistema de programación o estructura programática de la entidad.</p>	<p>Clarificar y definir espacios funcionales en el nivel nacional y regional (directivos, asesores y técnicos-ejecutores) relacionarlos mediante campañas, actividades de capacitación, foros seminarios que permitan dinamizar y desarrollar la tarea de planificación coordinada.</p>	<p>Propone, clarificar los espacios operativos y funcionales de los directivos de oficinas centrales frente a los directivos regionales y sus funcionarios.</p> <p>Clarificar y delimitar las funciones con el fin de asignar responsabilidades a cada Oficina, división, sección regional, coordinación de proyectos.</p>
<p>Revisión y aporte de la estructura programática de la entidad; considerando el papel de las Oficinas regionales y la participación de las estructuras de poder local, dentro del enfoque de descentralización municipal, ya que los esquemas propuestos muestran aun una tendencia centralista.</p>	<p>El INDERENA tiene una estructura orgánica divisional pero ejecuta actividades a través de una estrategia programática (funcional).</p> <p>Se requiere mayor enlace entre directivos, asesores y técnicos ejecutores tanto en el nivel central como en el regional.</p>				<p>Debe articularse de manera coherente, la estructura orgánica, las funciones y la estructura presupuestal.</p> <p>El área administrativa debe cumplir una función de apoyo de la parte técnica.</p> <p>Para garantizar el éxito de la programación operativa, debe existir una adecuada articulación entre la estructura presupuestal, la estructura orgánica, las funciones y la planta de personal.</p>
<p>Clarificar el espacio normativo del INDERENA como entidad que fija políticas en materia de los RNR y del medio ambiente, la coordinación de políticas con otras áreas del sector debe estar a cargo de OPSA y aquellas del nivel intersectorial a cargo de DNP.</p>					<p>Clarificar y operacionalizar los aspectos de coordinación y participación de las Subgerencias técnicas en las actividades que esas dependencias deban realizar en consonancia o conjuntamente con la Oficina de Planeación.</p> <p>Reestructurar la Oficina de Planeación de modo que ella se ajuste mejor a las nuevas circunstancias y retos que se plantean en el proceso de Planación y Programación.</p> <p>Asegurar la representación de las Subgerencias técnicas en la Oficina de Planeación mediante la delegación permanente de representantes técnicos.</p>

8 . PRIORIZACION DE PROYECTOS

GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>1. asignar criterios de valor (calificaciones) e preo cupa al grupo la asignación de rasgos o razones para los programas por parte de la Oficina de Planeación.</p> <p>2. Como medir o cuantificar las actividades y resultados de los diversos programas?</p> <p>3. Como comparar esta tipología de proyectos con otros más fácilmente cuantificables o tangibles?</p>		<p>Revisión y validación de proyectos. El INDERENA jerarquiza los proyectos de acuerdo con la disponibilidad presupuestal asignada a la institución.</p> <p>Para el ejercicio de priorización de proyectos del ante proyecto de presupuesto, es necesario aclarar los criterios para efectuar dicho ejercicio se pone como ejemplo la comparación entre la relación beneficio/costo u otro...</p>	<p>En el punto relacionado con la "priorización de proyectos del ante proyecto de presupuesto" habría que tener presente que se identifican tres (3) clases básicas de proyectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. De investigación; b. de administración c. de fomento. <p>En este sentido no todos los proyectos deben valorarse con el criterio de costo/beneficio. Además, en el caso de los proyectos de investigación se sugiere integrar unos consejos científicos que tengan los elementos para calificar y clarificar los proyectos de inversión.</p>	<p>El grupo manifiesta estar de acuerdo con el contenido del documento respecto al ejercicio de priorización y calificación de proyectos en el momento de preparar el anteproyecto de presupuesto; ello facilita los ajustes posteriores al conocerse la cuota CONPES. Se recomienda que esta parte del proceso se haga cumplir estrictamente.</p>	<p>Establecer otros métodos para priorizar los proyectos ya que se estarían comparando proyectos muy disímiles entre sí.</p> <p>Se deben tener en cuenta los criterios como beneficio social, económico, cultural, de desarrollo, de conservación de recursos, entre otros.</p>

9. OBJETIVOS INSTITUCIONALES PROPUESTOS POR LOS GRUPOS DE TRABAJO

OBJETIVOS	GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
<p>Contribuir al desarrollo del país y a elevar la calidad de vida de la población colombiana, acorde con el manejo sostenible de los RNR y del ambiente.</p> <p>General</p>	<p>Asesorar al Gobierno Nacional en la Planeación y ejecución de políticas en materia del manejo integral de los RNR como base de la protección del ambiente para elevar la calidad de vida de la población colombiana.</p>	<p>Proteger el ambiente, investigar, administrar, conservar y manejar los RNR para contribuir a elevar el nivel de vida de la población colombiana y lograr el crecimiento sostenido del sector y de la economía nacional.</p>	<p>Lograr el aprovechamiento racional de los RNR y la protección del ambiente.</p> <p>Investigación-Admón-Manejo y fomento</p> <p>Medio ambiente parques</p>	<p>Contribuir a elevar la calidad de vida de la población mediante el desarrollo sostenible de los RNR y la protección del ambiente.</p>	<p>Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población colombiana mediante la protección del ambiente, administración, conservación y manejo de los RNR.</p>	<p>Integrar la perspectiva ambiental en el proceso de planificación, permitiendo orientar los proyectos de investigación, administración, fomento, etc. de los RNR propendiendo por la preservación y restauración del ambiente, conservación y utilización racional de los RNR en función del bienestar social.</p>
<p>Orientar la formulación de políticas y el proceso de planificación en materia de RNR y medio ambiente.</p> <p>Diseñar políticas de orden nacional, tecnológicas, sistemas y metodológicas en materia de conservación y aprovechamiento de los RNR y del ambiente.</p> <p>Específico</p>	<p>I. Políticas y Normatización</p> <p>Orientar los procesos de desarrollo a nivel nacional, regional y municipal en la elaboración de programas de desarrollo hacia un crecimiento económico sostenible a largo plazo.</p> <p>II. Investigación Integral</p> <p>Generar conocimientos y tecnología para el uso racional de los RNR.</p> <p>III. Manejo y aprovechamiento de los RNR</p> <p>Diseñar y transferir planes y sistemas tecnológicos para el manejo integral de cuencas hidrográficas.</p> <p>IV. Evaluación y Seguimiento Ambiental</p> <p>Integrar la perspectiva ambiental en la Planificación y desarrollo de los proyectos.</p> <p>V. Planificación y Administración Integral de los RNR</p> <p>Planificar, ordenar y ejecutar actividades en torno a la racionalización de los RNR.</p>	<p>A través de la investigación, experimentación y asesoría orientar e integrar la gestión ambiental en el proceso de planificación para lograr el manejo, la administración y conservación de los RNR.</p>	<p>Garantizar el uso racional del recurso forestal (y la calidad del ambiente).</p>	<p>De conformidad con el decreto 133/76 formulará las políticas de orden nacional en materia de protección ambiental y RNR, igualmente, cooperará, coordinará y controlará estas políticas con otras entidades a nivel regional y local.</p>	<p>De conformidad con el decreto 133/76 formulará las políticas de orden nacional en materia de protección ambiental y RNR, igualmente, cooperará, coordinará y controlará estas políticas con otras entidades a nivel regional y local.</p>	<p>Integrar la perspectiva ambiental en el proceso de planificación, permitiendo orientar los proyectos de investigación, administración, fomento, etc. de los RNR propendiendo por la preservación y restauración del ambiente, conservación y utilización racional de los RNR en función del bienestar social.</p>

Continuación....

OBJETIVOS	GRUPO Nº 1	GRUPO Nº 2	GRUPO Nº 3	GRUPO Nº 4	GRUPO Nº 5	GRUPO Nº 6
Intermedios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar información necesaria para el manejo y administración de los ecosistemas 2. Diseñar y estructurar nuevos proyectos de investigación en los RNR 3. Mantener información sobre diagnósticos de la oferta ambiental del país. 4. Establecer normas de tipo legal para el manejo de los RNR y medio ambiente 5. Fomentar y transferir tecnología 6. Desarrollar programas de educación y capacitación ambiental. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar información básica y aplicada necesaria para el manejo, administración y conservación de la flora, fauna, recursos hidrobiológicos y faunísticos en Medio Natural y control de recurso hídrico. 2. Conservación e investigación de valores excepcionales de fauna, flora, paisajes y reliquias históricas, cultivos aplicando un régimen especial de administración y manejo. 3. Proveer información ambiental oportuna, orientada a apoyar el proceso de toma de decisiones sobre administraciones, manejo y conservación de los RNR y sobre las acciones preventivas y correctivas de efectos producidos por actividades sobre el medio ambiente. 4. Establecer y adoptar normas de protección, conservación y la implantación de las mismas, orientadas a asegurar el aprovechamiento racional de los RNR. 5. Planificar el manejo del recurso forestal para asegurar el proceso de reposición y la conservación adecuada del bosque logrando el abastecimiento regular de materia prima para la industria maderera. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar información básica y aplicada fundamentada en bases científicas y tecnológicas dirigidas al fomento, manejo, reforestación, aprovechamiento y comercialización del recurso forestal. 2. Promover el incremento y manejo del recurso forestal, mediante programas de repoblación en áreas de vocación forestal. 3. Lograr el aprovechamiento máximo y sostenido (óptimo) del recurso forestal mediante el manejo que asegure el proceso de reposición y la conservación adecuada del bosque. 4. Generar e instrumentar normas encaminadas al manejo, fomento, aprovechamiento y comercialización del recurso forestal. 5. Obtener, producir y divulgar información dirigida a preservar el medio ambiente y/o corregir efectos producidos por actividades forestales directas o efectos indirectos ocasionados por otras actividades. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planificar integralmente los procesos de investigación administración y manejo de los RNR para su óptimo aprovechamiento y conservación. 2. Implantación de un sistema de información sobre los RNR y del ambiente. 3. Conservar los valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas culturales para darles un régimen especial de manejo con principios ecológicos. 4. Establecer normas de protección, conservación y la adopción de las mismas orientadas a asegurar el aprovechamiento racional del Recurso Pecuero y Faunístico. 5. Aplicar las técnicas de manejo del recurso forestal para asegurar el proceso de reposición y la conservación adecuada del bosque logrando el abastecimiento de materia prima para la satisfacción de las necesidades de la población. 6. Establecer las bases técnicas para lograr un aprovechamiento sostenible de los RNR en las diferentes regiones del país. 7. Integrar la perspectiva ambiental en el proceso de planificación, propendiendo por la prevención. 8. Desarrollar programas de educación ambiental formal y no formal, orientada a promover actividades por parte de la comunidad frente a los RNR y del ambiente. 9. Proteger y controlar el aprovechamiento y comercialización de los RNR. 	<p>Esta de acuerdo con los propuestos en el documento, aunque se requiere de una revisión y ajuste concordante con objetivos general y específicos.</p>	

D. Conclusiones y Recomendaciones

A continuación, se presenta una síntesis de las conclusiones y recomendaciones propuestas como resultado del Primer Taller sobre "Planificación y Programación Operativa" realizado en Bogotá entre los días 19 y 21 de Mayo de 1988. Para ello se tuvo en cuenta las sugerencias formuladas por cada uno de los grupos de trabajo y aquellas planteadas en la reunión plenaria del Seminario:

1. Estudiar, clarificar y delimitar los espacios normativos y operativos del INDERENA, partiendo de los aspectos legales que lo regulan. Entre otros, vale la pena hacer referencia al Decreto 2420/68 por el cual se creó la entidad y que le asigna tres grandes áreas de trabajo: Administración, Control y Manejo, y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables; este último contempla la participación de la comunidad. Posteriormente, el Decreto 133/76 de reestructuración del sector, señala al INDERENA nuevas facultades de manejo del medio ambiente, concepto que se incorpora realmente como área programática sólo hasta 1984. A esto se añaden las funciones asignadas por el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Dec. 2811/74) que ha aumentado las funciones y responsabilidades a la entidad sin haberse realizado el reforzamiento de los recursos humanos, físicos y presupuestales que se requieren.

2. Otra inquietud expresada fue que los organismos de decisión, entre otros el Ministerio de Agricultura y el DNP, con base en las facultades contenidas en la Ley 30/88 de modificaciones a la Reforma Agraria, por la cual se autoriza "la reestructuración del Ministerio y de sus entidades adscritas y vinculadas", den las respectivas orientaciones y pautas de ordenamiento institucional del INDERENA, contestando entre otras las siguientes preguntas:

- Qué se pretende con la entidad, o mejor con el área de los RNR y del medio ambiente?
- Cuáles serían sus alcances (funciones)?
- Cuál sería su relación con las Corporaciones Regionales?
- Cuál sería su ámbito de acción (nacional, regional o local)?
- Qué recursos respaldarán su acción (del nivel central o regional)?
- Cómo serían los nexos de la entidad con el DNP y con el Ministerio de Agricultura?
- Quién se encargará de formular la política?
- Quién trabajará y "cómo" el área de proyectos en sus fases de identificación, formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación?
- Cómo se financiarán y ejecutarán los futuros proyectos en esta área?
- Cuál es el esquema de coordinación entre aquellas entidades cuya función está relacionada directa o indirectamente con el manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente?
- Cómo se solicitarán y gestionarán los empréstitos nacionales e internacionales para el desarrollo de proyectos en estas áreas?
- Cómo se plantea el proceso de descentralización para cada una de las áreas de acción específicas de la entidad?

Como se puede observar, hay aspectos que se requiere clarificar y definir con las instancias de toma de decisión, para tener un marco de orientación y para concretar el reordenamiento programático de la entidad.

Igualmente se señaló la necesidad de conocer y examinar las perspectivas de la entidad en cuanto al proceso de reestructuración que se adelanta en el sector, dado que ello es una condición indispensable para abordar el análisis de manera integral, es decir, considerando no sólo los aspectos internos de la entidad sino también su relación con otras entidades del sector, de otros sectores y con el nivel nacional.

3. Otro aspecto de importancia considerado en el Seminario fue la necesidad de precisar y operar los espacios de concertación y toma de decisiones, donde el INDERENA debiese tener participación en la formulación y diseño de políticas, a través de un mecanismo de coordinación y concertación intra e interinstitucional (creando en medio propicio de análisis, discusión y consulta de la acción institucional) para lo cual se sugiere evaluar y operacionalizar aquellos que ya existen por ley, revitalizar nexos y enlaces con los organismos de consulta y de toma de decisión en los niveles local, regional y nacional.

4. Se planteó la necesidad de clarificar, explicitar y profundizar el conocimiento en los aspectos conceptuales de uso frecuente por parte de los funcionarios del INDERENA en todos los niveles, especialmente lo referente a las áreas técnica, funcional, de planificación y organizacional. El conocer y manejar estos conceptos permite a la entidad unificar criterios y lenguajes mejorando el nivel de comprensión, manejo y ejecución de sus proyectos y actividades.

5. Reforzar la Oficina de Planeación de la entidad, designando "funcionarios de enlace" con las Subgerencias Técnicas y la Administrativa, a fin de aportar elementos esenciales para el ejercicio programático institucional. Igualmente, se planteó la necesidad de establecer un mecanismo de coordinación permanente entre esta Oficina y las dependencias técnicas, administrativas, las direcciones regionales y las de coordinación de proyectos, no solamente para desarrollar el proceso de programación sino para realizar seguimiento y evaluación, ejecutar ajustes a los programas, concretar actividades en torno a la información y reubicar recursos, entre otros.

6. Establecer una metodología para efectuar la evaluación y priorización de proyectos en las áreas de recursos naturales renovables y del medio ambiente pues dadas sus propias características, ya que sus beneficios no siempre son tangibles, no deben medirse bajo los mismos parámetros de proyectos más concretos y de uso más generalizado, como son la relación Beneficio-Costo (B/C) o la Tasa Interna de Retorno (TIR).

7. Ante la escasez de los recursos del Estado, se plantea la necesidad de "incrementar las fuentes de captación de los recursos propios" de la entidad, para ello se propone: revisar y ajustar las actuales tasas, multas y tarifas de servicios; reforzar, reglamentar y operacionalizar la ley para el área de cuencas (Ley 56/81); así mismo, dentro del marco de la descentralización (Ley 12/86), buscar, a nivel regional y local, la proporción de la participación del impuesto a las ventas que el Artículo Sexto condiciona a gastos de inversión y los demás que por el ejercicio de la contratación el Instituto pueda captar.

Igualmente, se sugiere revisar los mecanismos de cobro a fin de agilizar el ingreso de recursos por los conceptos antes señalados.

8. Los grupos concluyeron que debe ser propósito prioritario de la entidad y en forma específica de la Oficina de Planeación desarrollar, instrumentar y poner en marcha el sistema de programación, seguimiento y evaluación institucional, a partir del reordenamiento programática de la entidad; para ello se requiere del liderazgo de la Oficina de Planeación y de la necesidad de interactuar con toda la entidad en los niveles nacional, regional y local e igualmente hacia afuera con los organismos de concertación y toma de decisiones para lograr el cometido propuesto por la Gerencia General.

Vale la pena resaltar la voluntad política del Señor Gerente General para que esta tarea se adelante con la mayor prontitud dado que ella se constituye en herramienta básica de trabajo de la entidad y facilita el seguimiento y evaluación institucional.

9. Finalmente, la plenaria concluyó con las siguientes recomendaciones:

-Designar a un representante de cada grupo para avanzar en precisar una propuesta más elaborada sobre los aspectos programáticos y presupuestales para ser presentada en el próximo taller.

-Realizar un SeminarioTaller para analizar la estructura programática y organizacional que propongan las dependencias de la entidad.

-Preparar una propuesta para discutir los aspectos de seguimiento y evaluación.

-Analizar la política de descentralización.

PARTE III: DOCUMENTOS

La siguiente es la relación de documentos suministrados para el análisis y discusión de los grupos de trabajo, así como de los formularios entregados para ser diligenciados por los participantes:

- A. "Consideraciones sobre la problemática de la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural". (Material de lectura extractado del documento PROPLAN 31, titulado Notas sobre la Problemática de la Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural, Serie de Publicaciones Misceláneas N° 411, IICA San José, Costa Rica. 1981)
- B. "Conclusiones del Primer Seminario sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural Regional" (Material de lectura tomado de las Memorias de dicho Siminario, que aparece en la Serie de Informes de conferencias, cursos y reuniones N° 174, IICA. 1978)
- C. "Elementos para un Marco Conceptual del Manejo de Programas y Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural", Documento PROPLAN-43, IICA. San José, Costa Rica. 1984 (Material de lectura)
- D. "Bases de la Estructura Programática Institucional. Programas de Adjudicación de Tierras y Desarrollo Campesino", Minagricultura, Bogotá, 1986. (Material de lectura extractado: págs. 26 a 39).
- E. "Programación Operativa en el Ambito Institucional" (Documento preliminar para discusión).
- F. Bases para la discusión de los Objetivos Institucionales, preparado por la Oficina de Planeación del INDERENA.

Estos documentos se presentan en anexo.

G. Apreciación General y Previa sobre la Conducción de la Institución

Con base en un formato (copia del cual se anexa) entregado a los participantes durante el Seminario, cada uno de ellos consignó lo que en su opinión ocurre en su entidad con respecto a los siguientes seis criterios de efectividad:

1. Los funcionarios o grupos clave involucrados llegan al consenso y se sienten comprometidos con los objetivos y estrategias de los programas.

2. Hay acuerdos sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos.

3. Hay acuerdos sobre las actividades por desarrollar y los resultados esperados.

4. Todos los funcionarios tienen claramente definidos sus papeles y responsabilidades.

5. Los funcionarios coordinan adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de sus actividades y tareas acordadas.

6. Los funcionarios y grupos clave cuentan con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas sobre la marcha de los programas.

Estos criterios fueron valorados sobre una escala de 1 a 5 (de mínimo a máximo) con el propósito de recoger la opinión general de los asistentes sobre la conducción del INDERENA en la actualidad, información que servirá de base para efectuar comparaciones posteriores que permitan medir el progreso del trabajo que se adelante con la institución. El resultado general de los 45 formatos diligenciados es el siguiente:

CRITERIOS	V A L O R A C I O N									
	1		2		3		4		5	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
1	6	13	5	11	23	51	9	20	2	5
2	4	9	17	38	14	31	7	15	3	7
3	3	7	11	24	16	35	11	25	4	9
4	6	13	12	27	14	31	10	22	3	7
5	4	9	14	31	17	38	8	17	2	5
6	6	13	20	44	13	29	4	9	2	5
TOTAL*	29	11	79	29	97	36	49	18	16	6

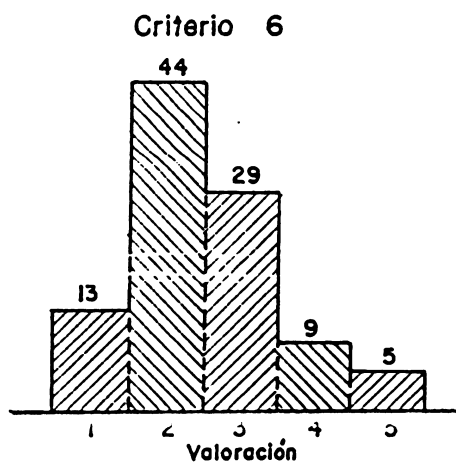
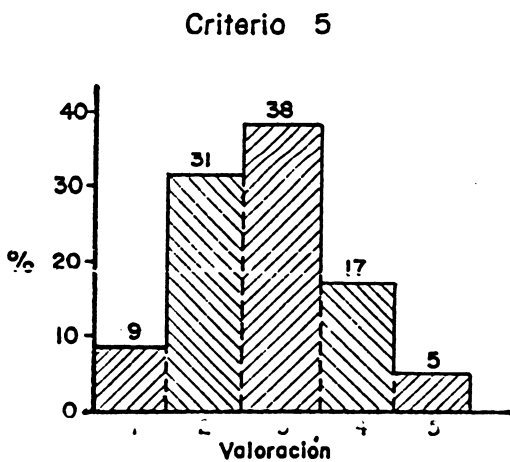
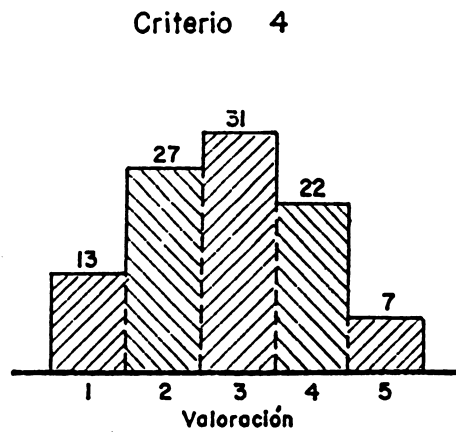
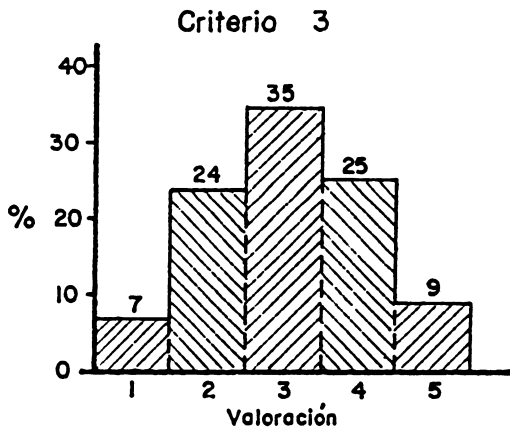
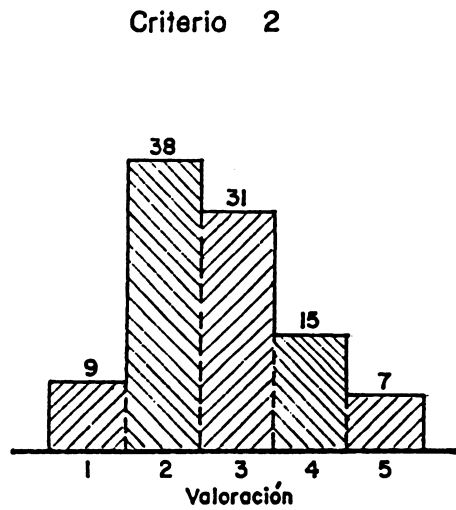
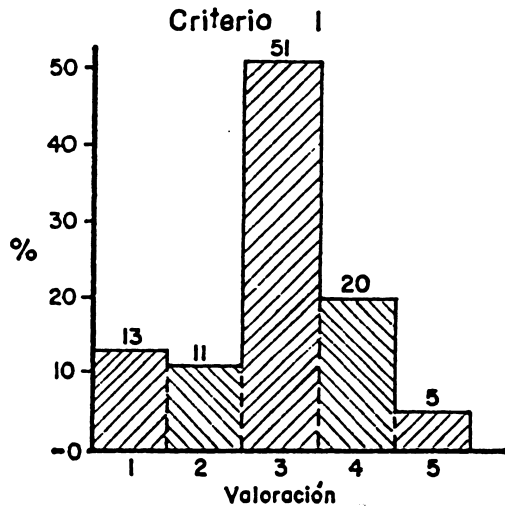
*N = 45

MINISTERIO DE AGRICULTURA
 INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DEL AMBIENTE-INDERENA

Dependencia:

1.	Los funcionarios o grupos claves involucrados llegan al consenso y se sienten comprometidos con los objetivos y estrategias de los programas.	Poco consenso y compromiso	1	2	3	4	5	Consenso y compromiso óptimo
2.	Hay acuerdos sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos	No hay acuerdos	1	2	3	4	5	Claramente acordados
3.	Hay acuerdos sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados	No hay acuerdos	1	2	3	4	5	Muy comprometidos
4.	Todos los funcionarios tienen claramente definidos sus papeles y responsabilidades	No se conocen	1	2	3	4	5	Excelente conocimiento
5.	Los funcionarios coordinan adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de sus actividades y tareas acordadas.	Poca coordinación	1	2	3	4	5	Muy buena coordinación
6.	Los funcionarios y grupos claves cuentan con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas sobre la marcha de los programas.	Poca información	1	2	3	4	5	Información óptima

GRAFICACION DEL RESULTADO DE LA VALORACION DE LOS SEIS
CRITERIOS DE EFECTIVIDAD EN LA CONDUCCION DEL INDERENA



H. Evaluación del Seminario-Taller

Con el propósito de conocer las opiniones de los participantes sobre la forma cómo se realizó el Seminario-Taller, sobre los resultados obtenidos y sobre las actividades futuras, al término del mismo se distribuyó a cada uno un formulario para ser desarrollado antes de clausurar el evento.

Desafortunadamente ello no fue posible en dicha ocasión y solamente el 50% de los participantes (27 de 53) lo diligenció y entregó con posterioridad. Se sugiere que en lo sucesivo esta labor, dada la importancia que tiene para introducir mejoras a los siguientes eventos, sea efectuada a la finalización de los mismos y en el lugar donde se realice la clausura.

Los aspectos que contempla el formulario de evaluación, anexo, se agrupan en seis categorías, a saber:

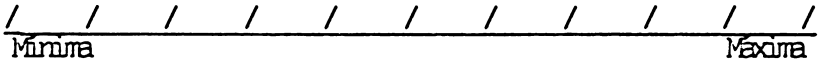
1. Pertinencia, interés y utilidad de los temas desarrollados: objetivos, actividades básica e indicadores; estrategia; y programación de resultados.
2. Pertinencia, extensión (amplitud) y claridad de los materiales suministrados.
3. Coordinación.
4. Servicios administrativos y logísticos (instalaciones, manejo del tiempo, atención personal y otros).
5. Desarrollo de las tareas: logro de los objetivos; productos principales; inconvenientes presentados,; claridad de la metodología propuesta (ventajas y desventajas); y recomendaciones a los expositores.

Digitized by Google

2. En su opinión, cuáles son los productos principales del Seminario-Taller?

3. En el desarrollo del trabajo de grupo qué inconvenientes se presentaron

4. Qué grado de claridad tiene la metodología propuesta para la elaboración de la programación anual en términos de resultados?



Ventajas:

Desventajas:

5. Qué recomendaciones tiene para los expositores a fin de mejorar el desempeño de su labor?

VI. ACERCA DE LAS ACTIVIDADES FUTURAS

1. Cuáles son sus principales recomendaciones y sugerencias para el nivel de la alta dirección del INDERENA?

2. En particular, cuáles son sus recomendaciones y sugerencias para los trabajos que continuarán, para fortalecer las actividades de programación, seguimiento y evaluación del Instituto?

APRECIACION EVALUATIVA DE LOS PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER (Respuestas al formulario correspondiente)

Nº	TEMA: Bases			Comentarios	TEMA: Estrategia			Comentarios	TEMA: Programación de Resultados			Comentarios
	Pertinencia	Interés	Utilidad		Pertinencia	Interés	Utilidad		Pertinencia	Interés	Utilidad	
01	70	70	70	-	80	80	80	-	80	80	80	-
02	100	100	100	Faltó profundizar en los indicadores	100	100	100	Conformar grupos de trabajo multidisciplinarios	100	100	100	-
03	100	100	100	-	100	100	100	-	100	100	100	-
04	90	100	90	Despertó interés en participar en acciones de grupo	30	30	30	Faltó profundizar	30	30	30	Faltó profundizar
05	40	30	100	-	50	100	100	-	100	100	100	-
06	80	90	90	Concordancia entre temas y objetivos	60	80	90	Faltó inducción	60	70	80	No se pueden pedir resultados en tan corto tiempo
07	70	80	90	Debe adelantarse la definición de indicadores	80	80	80	(Respuesta no pertinente)	70	80	60	(Respuesta no pertinente)
08	90	90	90	Hacer énfasis en la definición de políticas	90	90	90	-	80	80	80	-
09	70	90	100	-	100	70	100	-	100	100	100	-
10	80	80	100	Definir claramente los objetivos del Instituto	-	-	-	Faltó profundizar	-	-	-	Faltó profundizar
11	80	80	80	-	80	80	80	-	80	80	80	-
12	90	100	90	-	40	70	60	-	20	20	20	-
13	90	100	100	-	80	90	90	-	100	100	100	-
14	80	100	100	-	70	60	90	Faltó profundizar	80	100	100	-
15	40	50	50	No hay claridad	50	50	60	-	50	60	60	-
16	90	90	90	-	50	50	40	-	70	70	50	-
17	70	100	100	-	90	100	90	-	90	100	90	-
18	70	90	60	Se requiere identificar criterios	40	60	70	Faltó profundizar	60	60	90	Faltó profundizar
19	70	70	90	-	80	80	80	-	80	70	70	-
20	90	100	100	Despertó interés en las acciones del instituto	30	30	30	Faltó profundizar	40	50	70	Faltó profundizar
21	100	100	100	(No comprensible)	100	100	100	Definir claramente políticas vigentes	100	100	100	(Respuesta no pertinente)
22	60	60	60	Concordancia entre temas y objetivos	60	60	60	-	70	70	70	-
23	90	90	90	Incluir lo relativo a programación presupuestal	90	90	90	-	90	90	90	-
24	90	70	80	Evaluar como se han fijado los objetivos y las actividades básicas	90	80	80	Replantear la actual estrategia institucional	70	70	90	Realizar proceso de reordenamiento del instituto para aplicar programas
25	60	100	100	Faltó profundizar	100	100	100	-	100	100	100	Hacer los ajustes para su puesta en marcha
26	80	80	80	-	80	60	80	-	80	80	80	-
27	70	80	80	-	70	80	80	-	60	80	80	-
\bar{x}	78,9	87,0	87,8		73,5	76,5	78,8		76,2	78,5	68,8	

Continuación...

APRECIACION EVALUATIVA DE LOS PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER (Respuestas al formulario correspondiente)

No	Materiales			Comentarios	Calificación	Coordinación		Aspectos Administrativos y Legísticos				Comentarios
	Pertinencia	Esterioridad	Clasificación			Comentarios	Instalación	Manejo de tiempos	Atenc. a las ptes.	Otros		
01	60	60	60	-	30	-	90	40	90	-	-	-
02	100	100	100	-	100	-	100	100	100	100	-	-
03	-	-	-	-	-	-	50	50	50	50	Aislar a los grupos para trabajar sin interferencias	-
04	30	30	30	Entregarlos con anticipación	50	1. Indisciplina 2. Los grupos de trabajo deben contar con asesor	70	50	90	20	Faltó apoyo Secretarial	-
05	10	40	30	-	90	-	80	90	80	100	-	-
06	80	70	80	Elaborar materiales más didácticos para no planificadores	60	Se contó con apoyo oportuno para resolver inquietudes	80	80	80	70	1. Faltó aislar a los grupos de trabajo 2. Mejorar puntualidad	-
07	80	70	60	Mejor utilización de ayudas audiovisuales	60	-	80	80	80	60	-	-
08	100	100	100	-	90	Se requiere mayor puntualidad de los participantes	90	100	100	100	-	-
09	70	80	50	-	90	-	80	50	90	70	-	-
10	60	60	60	-	50	Se necesita mayor intervención de los coordinadores para evitar dispersión	50	-	60	80	1. Reunir grupos más aisladamente 2. Aprovechar mejor el tiempo	-
11	70	70	70	-	90	-	100	90	80	100	-	-
12	40	40	60	-	80	-	90	40	90	90	-	-
13	90	100	50	-	90	-	70	70	100	100	-	-
14	50	50	60	Utilizar sonovisos	30	Mayor explicación previa sobre los temas por tratar	30	60	60	40	Buscar un sitio de trabajo más amplio y aislado	-
15	60	70	70	-	40	-	60	50	60	40	-	-
16	90	100	100	Entregarlos con suficiente anticipación.	60	Hacer conocer fechas de futuros eventos con antelación	90	60	100	90	-	-
17	80	90	80	-	90	-	90	90	100	90	-	-
18	80	70	90	Hacer llegar copias de ayudas visuales	60	Dar algunas orientaciones a los grupos de trabajo	40	50	90	70	Buscar un mejor lugar para los trabajos de grupo	-
19	80	80	70	Faltó información previa a los grupos	70	La conformación de grupos fue desordenada	90	80	90	80	Hubo interferencias por proximidad	-
20	40	50	70	(Respuesta no pertinente)	50	Faltó disciplina, se requiere nombrar coordinadores por grupo	80	20	90	50	Instalaciones inadecuadas	-
21	90	90	90	(Respuesta no pertinente)	90	Mejorar los horarios	90	50	90	50	(Respuesta no pertinente)	-
22	60	60	80	-	70	-	80	60	60	70	-	-
23	90	90	90	Suministrar copias de las ayudas visuales	80	Proveer un coordinador en cada grupo para dinamizar y orientar objetivos	70	70	80	80	Instalaciones inadecuadas	-
24	70	60	90	Faltó incluir otros documentos de análisis, como reestructuración	90	-	70	60	80	70	-	-
25	70	90	60	Utilizar materiales más ajustados a la realidad	70	Faltó claridad	60	60	100	100	Instalaciones inapropiadas No hubo cumplimiento en el horario	-
26	80	90	70	-	80	-	70	70	70	70	-	-
27	80	80	90	-	80	-	90	80	90	90	-	-
\bar{X}	70,0	72,7	74,6		72,3		74,4	65,4	84,1	75,0		

Continuación . . .

APRECIACION EVALUATIVA DE LOS PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER (Respuestas al formulario correspondiente)

Nº	LOGRO DE OBJETIVOS		PRINCIPALES PRODUCTOS	INCONVENIENTES PRESENTADOS	CLARIDAD METODOLÓGICA PROPUESTA		
	Calif.	Comentarios			Calif.	Ventajas	Desventajas
01	60	-	Profundizar en problemas del INCERENA	Falta claridad en los objetivos	30	-	-
02	100	Se despertó interés por la planificación	Interés en nuevos talleres para lograr objetivos de planificación.	Grupos no fueron multidisciplinario. Espacio inadecuado para el trabajo en grupo	100	Hacer seguimiento y evaluación.	(Respuesta no pertinente)
03	60	Trabajo conjunto de áreas técnica y administrativa.	Conocimiento de nuevas formas de planificación por técnicos y administradores.	Concentración de grupos de trabajo en un mismo lugar.	50	Facilita el seguimiento y la evaluación de metas.	(Respuesta no pertinente)
04	80	Despertó interés por las acciones del INCERENA	Mejor conocimiento de la entidad y de sus propósitos	Heterogeneidad de los grupos de trabajo	80	-	No identificables aún.
05	90	-	Clarificar conceptos	Ninguno	90	Facilita la ejecución presupuestal	-
06	60	Creó expectativas e inquietudes sobre planificación	1. Mejorar conocimientos sobre planificación 2. Conocer las deficiencias del actual proceso de planificación	Faltó la presencia y orientación de planificadores en cada grupo de trabajo	70	Busca la organización operacional del instituto	No se identifican aún
07	80	Se cumplió con los objetivos	Visualizar los límites y alcances de la programación	Falta de creatividad y de dinámica del grupo de trabajo	70	La programación debe darse en términos de resultados	-
08	90	-	1. Claridad de conceptos 2. Ordenamiento en la programación	Desconocimiento de las funciones del instituto por 30% de los participantes	-	Concreción de objetivos y resultados	-
09	50	-	1. Mejoró el conocimiento de las funciones y actividad institucional 2. Buscó dar aplicación a la administración por resultados y a la reestructuración.	Conocimiento muy específico de los participantes sobre sus propias funciones	70	1. Permite priorización de programas y proyectos 2. Facilitar el seguimiento y evaluación	-
10	50	Sólo se trató sobre objetivos general, específico e intermedios	Odió a conocer la problemática del Instituto para buscar su solución	La redacción de opiniones de los grupos fue muy suave	70	Debe aclararse para casos más específicos	-
11	100	Se cumplió con los objetivos iniciales	Permitió iniciar el análisis de los problemas institucionales	Ninguno	-	Mayor participación de los distintos niveles	-
12	30	-	Buscó unificar conocimientos de los participantes	Heterogeneidad de los integrantes de los grupos	80	-	(Respuesta no pertinente)
13	90	-	Se consiguió que los funcionarios administrativos comprendieran el trabajo de los técnicos.	1. Algunos no participan plenamente 2. Falta de concentración por ruido	100	1. Permite seguimiento, evaluación y control de acción 2. Mejor asignación para presupuesto.	Puede ser una causa de fuerza para reasignar recursos
14	80	-	Se tuvo un mejor concepto sobre responsabilidad a niveles central y regional	Heterogeneidad del grupo de trabajo	80	Permite ajustes	La estructura administrativa no permite su aplicación inmediata
15	30	Faltó planificación	1. Integración de personal 2. Mayor conciencia sobre problemas institucionales	Poca claridad en los objetivos del Seminario	40	-	(Respuestas no pertinentes)
16	70	Ampliar el tiempo de trabajo	1. Conocimiento de los problemas y de un sistema para ayudar a corregirlos 2. Buena integración	Ninguno	80	1. Directivos participan en programas 2. Trabajo por objetivos	No identificables aún
17	90	-	-	Ninguno	90	-	-
18	80	1. Faltó discusión de temas en plenaria 2. Faltó analizar objetivos	1. Nuevo enfoque para analizar acciones institucionales 2. Busca trabajo de equipo para programar, ejecutar y evaluar	1. Desigualdad en preparación de participantes 2. No hubo aportes mayores al debate 3. Desconocimiento general de acciones institucionales	50	No hay experiencias concretas	-
19	80	Permitió conocer programas, proyectos y actividades institucionales	1. Conocimiento sobre actividades de distintas dependencias 2. Integración administrativa y técnica	1. Interferencias entre grupos 2. Algunos grupos no tuvieron conformación interdisciplinaria	80	Participación conjunta de áreas técnica y administrativa	Compleja por falta de definiciones claras sobre conceptos
20	60	Faltó mayor información sobre propósitos del seminario	Mayor conocimiento de la entidad	Desconocimiento de las funciones de la institución	60	No se ha aplicado aún	No se ha aplicado aún
21	100	(No comprensible)	Se logra una mejor utilización del presupuesto	Falta de reestructuración orgánica que debe interrelacionarse con la programática	90	Herramienta eficaz de planeación	Programación descendente, sin participación regional

Continuación...

APRECIACION EVALUATIVA DE LOS PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER (Respuestas al formulario correspondiente)

Nº	LOGRO DE OBJETIVOS		PRINCIPALES PRODUCTOS	INCONVENIENTES PRESENTADOS	CLARIDAD METODOLÓGICA PROPUESTA		
	Calif.	Comentarios			Calif.	Ventajas	Desventajas
22	70	-	Generó interés por la programación del instituto	Diferencias de interpretación sobre el material presentado	70	Facilita la evaluación	(Respuesta no pertinente)
23	80	No se examinaron indicadores, evaluación y seguimiento. Analizar programación presupuestal	1. Integración entre funcionarios 2. Adopción de programación de objetivos 3. Interés sobre proceso reestructuración	Faltó mayor precisión sobre naturaleza concreta de trabajo de grupos	70	Unificar proceso de planificación, ejecución, evaluación	1. Concentración de responsabilidades en Oficina de Planeación 2. Aclarar mecanismos de participación de beneficiarios 3. Aclarar proceso de programación regional y su articulación con el nivel central.
24	80	-	Despertó interés por analizar la descentralización y reestructuración del sector agropecuario	Ninguno	80	Permite priorizar programas y efectuar seguimiento y evaluación	1. Difícil aplicación del sistema por la estructura organizativa actual. 2. Es poco viable efectuar seguimiento y evaluación de actividades de PN bajo parámetros como relación B/C y TIR.
25	100	-	Interrelación entre proyectos de inversión y funcionamiento	Desconocimiento de las distintas actividades de otras dependencias	100	Permite ejecutar mejor seguimiento	El flujo real de recursos entorpece la ejecución de proyectos (Respuesta no pertinente)
26	80	-	1. Concientización sobre coordinación entre proyectos 2. Identificación de objetivos del instituto	1. Espacio inadecuado 2. Faltó interés de algunos participantes. 3. Poca claridad en trabajo por realizar	80	1. Permite coherencia entre proyectos 2. Facilita control y retroalimentación del sistema.	(Respuesta no pertinente)
27	80	Se aclaró como se efectúa la programación del instituto	1. Conceptualización de la programación-ejecución 2. Concientización de técnicos para programar y evaluar	1. Dificultad para la conformación de los grupos 2. Interferencias entre grupos por espacio limitado	80	1. Todos los niveles participan en programación 2. Permite ajustes	No se conoce el presupuesto para ajustar la programación.
\bar{x}	75,6				\bar{x}	74,4	

Continuación... APRECIACION EVALUATIVA DE LOS PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER (Respuesta al formulario correspondiente)

Nº	RECOMENDACIONES A EXPOSITORES	RECOMENDACIONES A LA ALTA DIRECCION DEL INDERENA	RECOMENDACIONES PARA FUTUROS TRABAJOS
01	-	Aumentar colaboración entre estamentos para programas, programas, etc	Unir esfuerzos de los distintos niveles para objetivos comunes
02	1. Participar en los trabajos de grupo 2. Hacer prácticas para los indicadores	1. Recursos presupuestales oportunos 2. Reforzar planta de personal para proyectos	Aumentar tiempo para eventos e involucrar a Jefes de proyectos
03	Hacer referencia a casos más concretos	Arazonar la estructura operativa con las responsabilidades que por ley le corresponden	-
04	Entregar reproducción de cuadros y figuras proyectados (acetatos)	1. Mayor participación 2. Entrega de sesorias del seminario a los funcionarios	Suministrar el material anticipadamente. Orientar la conformación de grupos
05	Ser más claros	1. Revisar objetivos de los proyectos 2. Efectuar seguimiento de la ejecución presupuestal	-
06	Utilizar métodos más didácticos para no-planificadores	Definir políticas y directrices conjuntamente entre los distintos niveles	Continuar la labor hasta alcanzar los objetivos propuestos
07	Utilizar mejores ayudas audiovisuales	Mayor ingerencia y participación en el proceso de programación	-
08	Ninguna	1. Definición de políticas 2. Dar a conocer reestructuración 3. Efectuar evaluaciones de realizaciones	Definir políticas y programación presupuestal acorde con ellas
09	Disponer de todo el material a tiempo	1. Definir objetivos y metas de cada dependencia 2. Buscar coordinar acciones institucionales	1. Informar al personal sobre el marco legal del Instituto 2. Divulgar previamente otros trabajos relacionados con los seminarios
10	Ninguna	Hacer obligatoria la participación de los altos directivos	Realizar un seminario sobre coordinación administrativa y técnica del Instituto
11	Plantear situaciones propias de la institución	(Respuesta no pertinente)	1. Conformar un grupo interdisciplinario para la elaboración de trabajos 2. Tratar lo relativo a reestructuración
12	-	1. Dar aplicación al Decreto 72/82 2. Fortalecer la administración para cumplir objetivos	Buscar la participación permanente de los voceros de los grupos
13	1. Exponer claramente objetivos del trabajo por grupos 2. Nombrar moderador	Organizar otros seminarios con más frecuencia	Los consultores del IICA deben informarse sobre los trabajos que adelanta cada dependencia.
14	1. Ampliar el desarrollo de los temas 2. Poner ejemplos sobre RNR	Poner en práctica el sistema	1. Continuar con la capacitación 2. Conformar grupos por recursos 3. Producir manuales sobre Presupuesto
15	Enviar documentos con anticipación	Elaborar un proyecto de reestructuración institucional con participación de niveles técnicos	Las unidades técnicas deben hacer seguimiento y evaluación a sus proyectos
16	Exponer mayor número de ejemplos prácticos	Debe cooperarse en la aplicación del sistema.	--
17	Ninguna	Divulgar las políticas con respecto a la descentralización administrativa	1. Entregar material con antelación 2. Reunir relatores antes de próximos eventos
18	1. Mejorar el material visual 2. Fomentar la participación grupal	1. Mayor participación 2. Concretar tareas para programación 3. Darle capacitación sobre el sistema	1. Continuar con los eventos 2. Buscar analizar casos concretos para aplicarlos
19	Mejorar el uso del papelógrafo y la ubicación del expositor con respecto a aquel	--	--
20	1. Faltó más material y mayor dinamismo 2. Se improvisó	Participación más activa de los directivos	1. Aumentar número de talleres 2. Puntualidad y organización 3. Suministrar suficiente material
21	Ubicar los alcances y los resultados obtenidos en el desarrollo del seminario	1. Revisar la estructura orgánica 2. Instruir a las regionales sobre políticas vigentes 3. Iniciar programación ascendente	1. Presentar conclusiones sobre este seminario 2. Fijar pautas para debates y discusiones
22	Ser más concretos	Dar aplicación a la metodología presentada	Continuar con los eventos para profundizar en los temas
23	1. presentar casos reales del Instituto 2. Inducir mayor participación de asistentes	1. Realizar mas eventos 2. Acoger y aplicar todas las recomendaciones de la plenaria	1. Todos los directivos deben asistir a los nuevos eventos 2. El trabajo de programación-ejecución debe repartirse en el año para evitar concentraciones de resoluciones en ciertos períodos 3. La evaluación debe ser la base para programar el siguiente período.
24	Ninguna	1. Revisar reestructuración interna 2. Aprovechar eventos para definir políticas de administración de RNR. Enfatizar en el manejo nacional de los RNR por el INDERENA, en el proceso de reestructuración del Sector Agropecuario.	Realizar seminario sobre reestructuración y descentralización y encargar a la Oficina de Planeación de presentar propuestas.
25	Ninguna	Analizar los resultados del Seminario y plantear estrategias	Definir políticas y estrategias de la entidad
26	1. Entregar el material anticipadamente 2. Realizar prácticas complementarias	1. Prever ajustes al sistema por frecuente estrechez de recursos 2. Escoger sitios de reunión más adecuados y mejorar horarios	-
27	Ampliar la información suministrada	1. Continuar con seminarios y aplicar recomendaciones 2. Incluir a técnicos en ellos	Entregar previamente información para los seminarios

6. Actividades futuras: recomendaciones y sugerencias para la alta dirección del INDERENA y para los trabajos que continuarán.

En cuanto a las primeras cuatro categorías y a los temas relativos al logro de los objetivos y a la claridad de la metodología propuesta, además de una valoración (sobre una escala de 0 a 10) de la forma como fueron tratados, se solicitó en el formulario anotar comentarios sobre los mismos. Respecto al resto de temas, los participantes debían describir sus apreciaciones.

Del procesamiento y análisis de los 27 formularios diligenciados se concluye lo siguiente:

1. Pertinencia, interés y utilidad

- a. Objetivos, actividades básicas e indicadores. La valoración media dada por los participantes se situó entre el 79 y el 88%.

Los comentarios se refieren principalmente al interés que despertó el seminario respecto a un mayor conocimiento de las acciones que adelanta el INDERENA y a realizar actividades de grupo; no obstante, algunos anotaron la necesidad de profundizar más en la definición de objetivos, de indicadores y de políticas del instituto.

- b. Estrategia. La valoración promedia hecha por los participantes se encuentra entre 74 y 79%.

Entre los comentarios se destacan la urgencia de establecer más claramente las políticas y estrategias institucionales y la conveniencia de ahondar más en el tema tratado.

- c. Programación de resultados.

La valoración media se ubica entre 76 y 81%; sin embargo, algunos participantes insisten en que en próximos eventos deberá tratarse con mayor amplitud este tema. De otra parte, otros indicaron la necesidad de efectuar un reordenamiento de la entidad antes de la puesta en práctica del sistema propuesto.

2. Pertinencia, extensión y claridad de los materiales suministrados.

La calificación promedia dada por los participantes se situó entre 70 y 75%, destacándose los siguientes comentarios: se deben entregar los materiales con la suficiente anticipación para agilizar y profundizar en la discusión de los temas; aumentar el uso de ayudas audiovisuales y hacer entrega de las copias correspondientes.

3. Coordinación

Esta actividad fue evaluada con una media del 72% no obstante que los participantes solicitaron que en los próximos eventos con trabajos de grupos se nombre un coordinador específico en cada uno de ellos, quien además de tener buenos conocimientos sobre los aspectos por tratar, sea quien ordene, oriente, asesore y haga más dinámica la participación de los integrantes.

4. Servicios administrativos y logísticos

Los factores que se tuvieron en cuenta para evaluar estas actividades fueron, lo apropiado de las instalaciones, el manejo del tiempo, la atención personal y la prestación de otros servicios de apoyo. La valoración promedia de los participantes fluctúa entre 65 y 84% para estos factores, destacándose que la casi totalidad de los comentarios se refieren a la necesidad que los próximos trabajos de grupos se realicen en instalaciones donde éstos queden aislados y no haya interferencias con la labor de otros.

5. Desarrollo de las tareas

a. Logro de los objetivos

Los participantes asignaron un valor medio de 76% al cumplimiento de esta actividad e hicieron estos comentarios principales: el seminario despertó interés por conocer las actividades del INDERENA y cómo este sistema de programación puede contribuir a ellas; permitió el trabajo conjunto de las áreas técnica y administrativa iniciándose un proceso hacia una mejor integración; de otra parte, no se contó con el tiempo necesario para examinar lo referente a los indicadores, a los procedimientos para efectuar el seguimiento y la evaluación y a la programación presupuestal.

b. Productos principales

Los participantes presentaron una amplia gama de comentarios sobre este particular, resumiéndose así los principales:

-Permitió mejorar el conocimiento de las acciones y de las limitaciones del instituto, así como de una nueva forma de planificación, por parte del personal técnico y administrativo.

-Buscó unificar criterios para el establecimiento del sistema de planificación-ejecución-evaluación.

-Aclaró las responsabilidades que en estos procesos tendrán los niveles central (o directivo) y regional (o ejecutor)

-Consiguió un buen inicio de trabajo en equipo y de integración entre dependencias.

-Despertó el interés entre los asistentes para participar activamente en el diseño de una nueva estructura administrativa para el INDERENA y en la descentralización de funciones.

c. Inconvenientes presentados

Una alta proporción de participantes coincidió en los comentarios siguientes:

-El espacio empleado para el trabajo en grupos fue inadecuado, por cuanto se presentaban interferencias y ruidos.

-Para algunos hubo falta de claridad sobre los objetivos del trabajo en grupos y sobre el material entregado.

-Existió heterogeneidad en la conformación de los grupos de trabajo por marcadas diferencias y conocimientos sobre las funciones de responsabilidad de otras dependencias distintas a la suya, los mecanismos de planificación y el manejo presupuestal. Se hizo hincapié en la falta de conocimiento general sobre las funciones y actividades del instituto.

-No se contó con coordinadores internos en los grupos de trabajo, quienes habrían podido orientar y asesorar a los mismos.

d. Claridad de la metodología propuesta

En cuanto a este aspecto del seminario, la valoración media dada por los participantes fue del 74%, sin embargo, hubo gran diversidad de opiniones respecto a las ventajas previstas en su aplicación. Entre las opiniones expresadas se destacan:

-Facilita el seguimiento y la evaluación de resultados

-Busca concordancia entre objetivos y resultados

-Permite la priorización de programas y proyectos y una mayor participación en ellos de los distintos niveles técnicos y administrativos.

-Facilita la planificación, la ejecución presupuestal, la coherencia entre programas y proyectos, el control, la retroalimentación al sistema y los ajustes que éste requiera.

De otro lado, los participantes no fueron muy específicos en anotar las desventajas de la metodología propuesta, pues alrededor del 35% consideró que era prematura esta apreciación por cuanto aún no se había puesto en práctica dicha metodología, no obstante algunos anotaron, entre otros comentarios, los siguientes:

-La estructura administrativa actual no permite su aplicación inmediata y por consiguiente se podría convertir en una programación descendente, sin participación regional.

-Habría una alta concentración de responsabilidades en la Oficina de Planeación al ponerse en práctica el sistema.

-Debe hacerse un esfuerzo mayor en aplicar los mecanismos de participación de los beneficiarios de los programas, así como los de programación regional y su articulación con el nivel central.

-Es poco viable efectuar seguimiento y evaluación de actividades en recursos naturales bajo parámetros como la relación beneficio-costos y la T.I.R.

e. Recomendaciones a los expositores

Estas se centran en estos aspectos principales:

-Realizar prácticas para definir los indicadores

-Hacer referencia a casos más concretos en el desarrollo de los temas y a situaciones propias del INDERENA

- Inducir mayor participación de los asistentes en los trabajos de grupos

- Suministrar los materiales de análisis y discusión con la debida anticipación. Asi mismo, distribuir copias de las ayudas visuales para mejor comprensión de las exposiciones.

6. Recomendaciones y sugerencias para actividades futuras

Dada la diversidad y la importancia de los conceptos expresados sobre los dos siguientes aspectos, las respuestas de los asistentes se han agrupado en tres categorías: de política, operativas y de capacitación.

a. Para la alta dirección del INDERENA

De Política

- Definir políticas, objetivos y metas con la participación de las distintas dependencias

- Enfatizar sobre el manejo de los RNR por el INDERENA en todo el país, en el proceso de reestructuración del sector agropecuario

Operativas

- Armonizar la estructura operativa de la entidad con las responsabilidades que por ley le corresponden

- Aumentar la coordinación y la colaboración entre dependencias para efectuar las programaciones, ayudarse a resolver problemas, etc.

- Revisar los objetivos de los proyectos y efectuar el seguimiento a la ejecución presupuestal

.

-Dar a conocer a los distintos niveles de la entidad los trabajos sobre reestructuración administrativa y sobre descentralización y buscar su participación en ellos.

-Poner en práctica la metodología propuesta, en la que debe comprometerse todo el nivel directivo

-Fortalecer a la administración para cumplir los objetivos e incorporar el personal que sea requerido

-Buscar la asignación oportuna de los recursos presupuestales y prever ajustes en la ejecución de los programas por la incertidumbre en las entregas de fondos.

De capacitación

-Ampliar los eventos de capacitación en la metodología de programación-ejecución e incluir a los técnicos en ellos.

b. Para futuros trabajos

De política

-Definir las políticas y estrategias de la entidad, incluyendo las relativas a la administración presupuestal acorde con ellas.

Operativas

-El trabajo de programación-ejecución debe repartirse en el año para evitar concentración de acciones en períodos cortos.

-La evaluación debe ser la base para programar la siguiente vigencia presupuestal

-Elaborar y distribuir a los Jefes de proyecto manuales sobre le manejo presupuestal

-Las unidades técnicas deben también hacer el seguimiento y la evaluación a sus proyectos.

De capacitación

-Continuar con la realización de seminarios sobre programación-ejecución, en los que deberán participar todos los directivos del instituto y los jefes de proyectos. Estos seminarios deberían realizarse en un espacio de tiempo mayor para profundizar más en los temas.

-Convocar a los voceros (relatores) de los seis grupos de trabajo y buscar su participación permanente para ayudar a programar y a realizar estos eventos

-Conformar un equipo interdisciplinario para la elaboración de trabajos con destino a tales eventos; así mismo, se sugiere que los consultores del IICA se informen más directamente sobre las acciones de las distintas dependencias, a fin de que en aquellos se analicen casos concretos de aplicación en el INDERENA. Ambos deberán suministrar los materiales con la debida anticipación

-Realizar a corto plazo un seminario complementario a éste, sobre la coordinación administrativa y técnica, la reestructuración organizativa y la descentralización de funciones. La Oficina de Planeación deberá encargarse de presentar las propuestas.

A N E X O

Documentos para Análisis y Discusión

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMATICA DE LA CON-
DUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE
LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN-EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL. *

Una somera revisión de antecedentes históricos nos permite afirmar que el papel del Estado ha sufrido transformaciones sustantivas. Estas han respondido a la naturaleza y magnitud de los problemas que han enfrentado las naciones y a los postulados de las corrientes ideológicas gubernamentales predominantes en sus estructuras institucionales.

A fines del siglo XIX el creciente poder monopólico de la industria, generó demandas para que los gobiernos ejercieran determinadas formas de regulación y control. En los años treinta, la gran depresión impuso al Estado nuevas tareas para enfrentar las crisis cíclicas. Más adelante, la Segunda Guerra Mundial y la inmensa tarea de la reconstrucción de Europa Occidental generaron nuevos desafíos. Surgiendo como respuesta la preocupación por la preparación de planes a nivel de países, así como a nivel de regiones, como ejemplo del segundo, tenemos el caso del Plan Marshall. En tanto, en Europa Occidental se consolida la planificación central en su carácter de instrumento tendiente a reemplazar el libre juego de las fuerzas de mercado y a través del cual se enfrenta también la tarea de reconstrucción postbélica.

El análisis de estos eventos lleva a afirmar que para poder enfrentarlos, el mundo desarrollado generará modalidades de actuación del Estado que son compatibles con la tarea a resolver, aunque lógicamente, enmarcan en modelos ideológico-políticos propios y con modalidades e instrumentos de actuación particulares.

Este conjunto diverso de tendencias que se generaron a escala mundial, tuvieron una fuerte repercusión en América Latina. A inicios de la década de los años sesenta, se reconoce en forma conjunta, por los países de América

* Este extracto se basó en la Sección II del Documento PROPLAN 31 "Notas sobre la Problemática de la Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural" Serie Publicaciones Misceláneas. N°411. IICA San José, C.R. 1981

Latina, la necesidad de la transformación del papel del Estado, para que éste sea capaz de enfrentar la problemática del subdesarrollo.

1. Institucionalización de la planificación en América Latina

En la Conferencia de Punta del Este en 1961, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a implantar la planificación como tarea de gobierno y como medio para superar el subdesarrollo. Este compromiso, estaba fundamentado en la ayuda económica del gobierno de los Estados Unidos, bajo la nueva política sustentada en la "Alianza para el Progreso".

Es así, como se fortalece en la mayoría de países signatarios, el papel del Estado como responsable de conducir y promover "...el desarrollo económico y el progreso social". Es a partir de ese momento que los países latinoamericanos, institucionalizan la planificación concebida en términos generales y formales como una importante herramienta de gobierno.

Paralelamente, los organismos financieros internacionales condicionan el otorgamiento de créditos a la preparación de planes nacionales de desarrollo. De esta forma, la planificación se concibe también como un medio para facilitar la obtención de recursos financieros externos. Como resultado, en la mayoría de los países latinoamericanos se formulan planes para orientar su desarrollo, provocando así una identificación de la planificación con la formulación de dichos planes.

Al respecto es importante agregar, el papel que desempeñó el clima intelectual imperante a fines de los años 50 e inicios de los años 60, el cual no sólo influyó en la Reunión de Punta del Este, sino que definió la orientación de la planificación en ese período, considerándose la como el instrumento para promover el desarrollo por la vía de los cambios estructurales.

En su mayoría los planificadores de la década de los sesenta, estaban vinculados a la "corriente estructuralista" o "desarrollista" del pensamiento económico latinoamericano. Concebían su papel como el de agentes de cambio social, sin mostrar mayor preocupación por la ideología de los grupos que controlaban

el proceso de toma de decisiones, restándole de esta forma, importancia a la viabilidad política de su acción y por ende a la modalidad de planificación normativa que se propugnaba.

A pesar de los adelantos en las técnicas de diagnósticos, la llamada "planificación normativa", aislada de los niveles políticos de decisión, enfatizó el "debe ser" desde la óptica de los planificadores, ignorando así las dinámicas reales en las cuales se insertaban los planes. Con este enfoque, los esfuerzos se centraban en la elaboración de "documentos-plan" excesivamente detallados en términos de lo que "debería ser" pero con poca viabilidad socio-económica y política.

Por otra parte, el modelo de estructura organizacional, en el que se basa la actuación de las oficinas de planificación, asume un enfoque vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, que en realidad no llega a impactar más allá del nivel de la relación sectorial-nacional. Este enfoque fortalece la toma de decisiones centralizada y mantiene reducidas las expectativas de realización debido, por una parte, a la incipiente participación de los implicados en el proceso de desarrollo, y por otra, a que las tareas delegadas al sector público, deben ser ejecutadas por una burocracia en desordenado crecimiento, que no estaba preparada para afrontar dichas exigencias.

Resulta, por tanto, evidente la existencia de un desfase entre el desarrollo de los mecanismos de planificación y los de ejecución de la política de desarrollo, el cual es consecuencia de la disparidad entre la magnitud y orientación de los esfuerzos dedicados a cada área. Obviamente, los esfuerzos se destinaron en mayor proporción a gestar y consolidar los mecanismos de planificación, principalmente los referentes a la preparación de planes, advirtiéndose que los correspondientes a la ejecución estaban dados por las organizaciones públicas existentes.

2. Los esfuerzos orientados a la reforma o desarrollo administrativo

Paralelamente al interés por la planificación económica, se inició un movimiento orientado a la "reforma administrativa", el cual tiene como idea central el convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder

a las necesidades de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, y al igual que los esfuerzos por institucionalizar la planificación, las acciones para el mejoramiento de la "capacidad administrativa" del sector público, se fundamenta en la separación entre la definición de la política y su ejecución. Por ello, al no sustentar una visión integral de la acción del gobierno, se vio agravada la separación entre los "planificadores" y los "administradores o ejecutores".

Es así como la reforma administrativa* se conceptualizó como responsable de hacer los ajustes necesarios, para contar con un aparato público encargado, de la ejecución eficiente de las políticas establecidas por la autoridad política, y con preocupación por mejorar los servicios auxiliares o de apoyo dentro de la administración pública.

En tal sentido, los esfuerzos iniciales realizados en América Latina, para mejorar el funcionamiento de la administración pública, estuvieron orientados principalmente al uso de técnicas administrativas para modernizar funciones de control fiscal (contraloría y presupuesto) y administración de recursos (servicios, administración de compras, etc.) Esta orientación se caracterizó por ser de tipo racionalista o eficientista, a través de la cual se busca un mejor uso del recurso y no la eficacia en términos del uso de recursos para alcanzar los objetivos.

Al centrar la atención en la implantación de métodos que permitieran un mayor grado de eficiencia, especialmente en las áreas de servicios auxiliares, no se cuestionó durante esta etapa si el aparato público estaba o no estructural y funcionalmente adecuado para responder a las exigencias de un proceso planificado de desarrollo. En este sentido, se puede afirmar que los mecanismos de cambios implantados, fueron más adecuados para mejorar los sistemas administrativos ya establecidos, que para desarrollar sistemas capaces de

* Con base en una combinación de la teoría Weberiana de la burocracia y de los principios de la administración científica de Taylor y Fayol.

dar respuesta a la problemática que plantea el subdesarrollo.

3. Las limitaciones de algunos enfoques planteados

Como se indicó anteriormente, la conceptualización no integrada del proceso continuo de planificación y ejecución de la política agropecuaria y rural, identifica a los planificadores con la definición de la política y a los administradores con su ejecución. Esto lleva al extremo de identificar la planificación, exclusivamente, con la preparación de planes y a la administración con la prestación de los denominados "servicios auxiliares" al interior del aparato estatal.

El contraste extremo al que se ha hecho referencia, y que puede ser identificado como fundamento de la orientación adoptada durante la década de los años sesenta, se dio en diversa medida en todos los países de América Latina. Influyendo en ello en forma importante las tendencias más generalizadas en el desarrollo de las ciencias sociales. Es interesante enfatizar que en esta situación tuvo un papel importante el desarrollo aislado de las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Estas dos disciplinas, aunque buscan objetivos comunes y complementarios, parten de diferentes bases teóricas que influyen para que en la práctica se tienda también a definir dos distintos campos de acción.

Durante la década de los años setenta, y ante fuertes presiones de tipo económico y social, se enfatizó en Latinoamérica el cuestionamiento de resultados obtenidos por la introducción de modelos, que propugnaban principalmente el crecimiento económico como base para el desarrollo económico social.

Este cuestionamiento se hace extensivo, a la tarea de conducción del proceso de desarrollo agropecuario a cargo del Gobierno, siguiendo la misma línea de separación entre la definición de la política y su ejecución. Se concluye que los esfuerzos en ambos campos deberán dirigirse a la búsqueda de "salidas pragmáticas-operativas".

Es así como, en el campo de la planificación se pone énfasis en la preparación de proyectos, asumiendo que los planes no se ejecutan porque no hay proyectos bien elaborados. Pronto se descubre que la situación no varió mucho, entonces los esfuerzos se orientan al desarrollo de planes a corto plazo y programas anuales. Se enfatizan los esfuerzos por integrar los planes de corto plazo con la programación presupuestaria y así se llega a los planes operativos.

Al mismo tiempo, las demandas que confrontan los centros de decisión hacen que éstos recurran a la capacidad técnica desarrollada en las unidades de planificación, para que adopten un papel más dinámico en la asesoría sobre situaciones coyunturales.

Ante estas variaciones de énfasis y enfoques, las demandas se suplen en base a diversos marcos de actuación. Esto da lugar a que se hable de una crisis de la planificación, aunque realmente se trató de una crisis de la modalidad de planificación, concebida como la elaboración de "planes-libro".

Es así que, encontramos a los planificadores de los setenta con preocupaciones diferentes a los planificadores de los sesenta, pero sin resolver por una parte, los mismos problemas básicos de viabilidad política y además, sin realizar esfuerzos significativos por "planificar la planificación". Como producto del uso del avance científico, pero dentro de un relativo vacío de contexto socio-económico y político, se trató en forma insistente de transferir técnicas de planificación no adecuadas a las condiciones propias de los países.

Por otra parte, continúan los esfuerzos por profundizar la reforma de la administración pública con los mismos lineamientos que se consideraron válidos en la época anterior. Paralelo a ello, se generan corrientes que enfatizan el mejoramiento de la administración o manejo de proyectos y la descentralización y autonomía como los medios más adecuados para concretar una acción eficaz.

Sin embargo, las demandas por la ejecución de proyectos, pusieron de manifiesto las limitaciones de las estructuras organizativas en el sector público, para

afrontar la dinámica exigida por la conducción del proceso de desarrollo. Los resultados son, en gran medida, la creación de organismos ad-hoc y la proliferación de entes descentralizados, con el consiguiente sacrificio en la coordinación y el crecimiento inorgánico del sector público. De esta forma, el cambio en el rol del gobierno, que exigía la estrategia de desarrollo, no se acompañó con la adecuación de su estructura organizativa.

4. Aspectos centrales de la problemática

A manera de resumen de la problemática de la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural en América Latina y el Caribe, se pueden resaltar tres aspectos centrales.

En un primer nivel, identificamos a los planificadores y administradores como dos grupos técnicos que se han formado y operan en forma aislada, muchas veces sin comprender que la labor de ambos es complementaria e interdependiente, ni la urgente necesidad de integración de sus marcos de actuación. Asimismo, los estudiosos que no han tenido oportunidad de adaptar los conocimientos engendrados en otras realidades sociales, a situaciones concretas en nuestro continente. Elaboran, generalmente, esquemas que contribuyen a una mayor desarticulación de la planificación y ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural.

Como segundo nivel, en el interior de cada uno de los sistemas que estos dos grupos técnicos han creado, se aprecia una falta de integración entre sus diferentes niveles institucionales, imposibilitando así la consistencia entre acciones nacionales (multisectoriales y sectoriales), regionales y locales. Generalmente los esfuerzos se han dirigido al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local.

En un tercer nivel, se ubica la falta de correspondencia de los productos de planificadores y administradores, con la evolución de los procesos políticos y económico-sociales de sus respectivos países. Causas principales de esta situación son, por una parte, la deficiente y a veces inexistente

participación de la población rural, y por otra, la falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales subyacentes a la planificación y ejecución de la política de desarrollo rural, para adaptarse a situaciones cambiantes.

CONCLUSIONES
PRIMER SEMINARIO SOBRE
MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL REGIONAL*

Estas conclusiones han sido tomadas de la Sección IV de las Memorias del Primer Seminario Nacional sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural Regional. Bogotá, Serie Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones N° 174. IICA, 1978.

CONCLUSIONES PRIMER SEMINARIO SOBRE MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL REGIONAL

INTRODUCCION

De acuerdo a los procedimientos establecidos para el Seminario, se definieron cinco comisiones interinstitucionales, las cuales en primera instancia identificarían las áreas críticas que en la actualidad limitan los proyectos de desarrollo rural regional en general. Como paso siguiente, estas mismas comisiones identificarían en forma específica la problemática que limita a cada una de las Entidades en cuanto al manejo de sus Proyectos. Finalmente, los participantes por Entidad constituyeron cuatro comisiones institucionales para que desde su propio punto de vista identificaran su problemática con base en lo concluido por las comisiones interinstitucionales. En consecuencia, se han hecho dos agrupaciones de Conclusiones para el Seminario, en la forma que a continuación se presenta:

I. Identificación de la Problemática General relacionada con el Manejo de los Proyectos de Desarrollo Rural Regional en Colombia

A. Capacitación

1. Los responsables del Manejo de Proyectos a nivel regional, no disponen de suficiente autonomía Administrativa y Técnica. En aquellos casos en los cuales se posee alguna autonomía, la misma no es utilizada eficientemente, o no se tiene suficiente claridad en cuanto a su forma de utilización.
2. Con excepción de casos especiales se presenta inexperiencia administrativa de los responsables del Manejo de Proyectos, trayendo lo anterior como consecuencia, dificultad en toma de decisiones adecuadas y retardo en el cumplimiento de los objetivos.
3. Ausencia de Programas y Estrategias apropiadas de capacitación administrativa a nivel de los responsables del Manejo de Proyectos.
4. Como resultado de la participación de personal no calificado en el manejo de los Proyectos de Desarrollo Rural Regional, se presentan limitantes con relación a su planeación, implementación, programación, ejecución, evaluación, etc.

B. Dirección y Objetivos

1. Dentro de las Entidades, es común encontrar un acentuado distanciamiento y falta de identificación entre las diferentes unidades operativas, presentándose como consecuencia de lo anterior, lentitud e ineficiencia en los diferentes trámites y acciones de apoyo, a los proyectos de Desarrollo Rural.
2. La dirección técnica y aún administrativa de los proyectos ubicada en niveles superiores y/o en diferentes áreas dentro de una misma entidad, dificulta y dilata la acción de los proyectos haciéndolos poco funcionales.
3. Condicionamiento a los objetivos de los programas por parte de las Entidades Internacionales responsables del financiamiento de los Proyectos.
4. Aunque hay continuidad en los objetivos definidos para el desarrollo del Sector Rural, sus estrategias permanentemente son modificadas y en muchos casos las mismas no corresponden a las condiciones y necesidades del Sector.
5. Distanciamiento e interpretación de los objetivos de los Proyectos en forma diferente por sus ejecutores con relación a los definidos por la Entidad a nivel Nacional. Lo anterior con base en la situación y problemática bajo las cuales tienen que enfrentarse a nivel local los responsables de los proyectos.

C. Organización e Implementación

1. Diversidad de actividades y funciones que día a día se vienen encomendando y adicionando a los proyectos haciendo que su manejo se dificulte y por consiguiente se distorsionen las acciones con relación a los objetivos a cumplir.
2. Ausencia de un efectivo ajuste e implementación de los proyectos, previos a su ejecución por quienes son responsables de su futuro manejo a fin de hacerlos consistentes por la situación y condiciones bajo las cuales funcionarán.
3. Con algunas excepciones la escogencia y localización de los proyectos de Desarrollo Rural no obedecen a una base técnica y de necesidad sentida justificadas; por lo general su ubicación corresponde a situaciones coyunturales.

E. Motivación e Instrumentos Jurídicos.

1. Las disposiciones de tipo legal y administrativo, bajo las cuales operan los proyectos, por lo general son desactualizados e inconsistentes con las acciones a cumplir por los proyectos.
2. Salvo en contadas excepciones, los responsables del control financiero de las entidades (Auditores), no están identificados con los objetivos de los proyectos de desarrollo rural regional. Igualmente es frecuente el desconocimiento de las reglamentaciones (Leyes, Decretos, Resoluciones, Normas Fiscales, etc.) y procedimientos establecidos para el adecuado manejo de los proyectos por parte de sus ejecutores.
3. Inestabilidad, carencia de incentivos y ausencia de la carrera administrativa con relación a sus ejecutores, hacen difícil la continuidad y el logro eficiente de los objetivos de los Proyectos.

F. Identificación de la Problemática Específica sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural Regional del HIMAT, ICA, INCORA e INDERENA, respectivamente

Adicionalmente a aquellas conclusiones de tipo general establecidas anteriormente y en la medida de su aplicabilidad para cada Entidad, el Seminario con la metodología descrita identificó las siguientes conclusiones como las limitantes específicas para las cuatro entidades participantes, así:

A. Instituto de Meteorología, Hidrología y Adecuación de Tierras, HIMAT

1. La estructura técnico-administrativa de la Entidad aún está en proceso de organización dada su reciente creación.
2. No se dispone de funciones específicas para los diferentes cargos -Manual de Funciones-, lo cual dificulta la gestión administrativa.
3. La planta de personal requerida para el eficiente funcionamiento de los proyectos es insuficiente; en condiciones similares se encuentran los recursos físicos necesarios para su ejecución.
4. La delegación actual a los Directores Regionales para la celebración de contratos y adquisiciones no está acorde con la magnitud y el costo de los bienes y servicios que requieren los proyectos.

4. Resistencia de los usuarios para la aceptación de los programas, desprendiéndose lo anterior de una inconsistente formulación y divulgación de los proyectos y de la no participación activa de los usuarios en las fases de diagnóstico, diseño, formulación, implementación, programación, ejecución y evaluación.
5. La preparación y el diseño de los proyectos de desarrollo rural regional; por parte de personas que no conocen las condiciones locales donde van a operar, hace que los proyectos no tengan aceptación, pues sus objetivos se apartan de las necesidades sentidas.

D. Programación, Coordinación y Seguimiento

1. La coordinación interinstitucional que agilice e integre las actividades, de las diferentes entidades comprometidas en el cumplimiento de los objetivos de los proyectos de desarrollo rural regional, es aún incipiente.
2. Se presenta duplicidad de actividades de las diferentes entidades que ejecutan proyectos de desarrollo rural como respuesta a la falta de identificación de los objetivos a nivel de proyecto que tienen que cumplir en forma específica cada Entidad.
3. Con cierta periodicidad se hacen modificaciones en los niveles superiores y de decisión a las programaciones (físicas, financieras, etc.), elaboradas a nivel de los proyectos.
4. La asignación presupuestal, su oportunidad y la programación autorizada por el nivel nacional para ser ejecutada a nivel de los proyectos, generalmente no se compadece con la real situación y condiciones locales identificadas y programadas inicialmente por los responsables de los proyectos.
5. Carencia de un sistema funcional de información, seguimiento y evaluación a nivel de los proyectos que permita reformular o ajustar las acciones en forma oportuna.
6. Acumulación y exigencia de excesiva información en el nivel central, sin un adecuado proceso de retroalimentación debidamente analizado hacia los proyectos a nivel local.

5. No existe un sistema apropiado de control, y evaluación a nivel de proyecto que permita en forma oportuna hacer los ajustes correspondientes.
6. Como consecuencia de la falta de interés de los usuarios, no ha sido posible la constitución de sus Juntas Directivas que los represente ante los Comités del HIMAT en los proyectos.
7. Existe resistencia del usuario a pagar las deudas contraídas con HIMAT por concepto de servicios, pues suponen que es el Estado quien tienen que cubrir estos costos.

B. Instituto Colombiano Agropecuario, ICA

1. No hay suficiente claridad en la interpretación de las funciones a nivel Regional y de Distrito -Manual de Funciones-.
2. Debilitamiento de la labor de Investigación razón fundamental de su acción a nivel Distrital y base de cualquier actividad relacionada con la producción y productividad en el Sector Agropecuario.
3. A nivel de los distritos se han venido asignando y adicionando constantemente innumerables funciones, en detrimento de la calidad de las acciones y del eficiente cumplimiento de sus objetivos.
4. Falta de consistencia en los estudios básicos que definen las áreas objeto de los Distritos.
5. Los estímulos para los responsables del Manejo de los Distritos aún están por debajo de las mínimas expectativas.
6. Escasez de recursos para el adecuado funcionamiento de los Distritos.
7. No se dispone de un sistema efectivo y oportuno de control, seguimiento y evaluación a nivel de Distrito.
8. Centralismo en el Manejo de los Distritos en cuanto a Recursos Humanos, físicos y financieros se refiere.

C. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA

1. Bajo poder de decisión a nivel de los responsables del manejo de los proyectos.

2. Necesidad de sistemas funcionales o de planeación, seguimiento y evaluación a nivel de proyecto que permita en forma oportuna hacer los ajustes y recomendaciones necesarias.
3. Limitaciones de tipo legal de los Directores de Proyecto que impiden el buen funcionamiento financiero a nivel local y que riñen con disposiciones aplicables a las demás Entidades del Sector Público (Ley 135/63 vs. Decreto 150/76).
4. Baja disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros a nivel de Proyecto.
5. Ausencia de incentivos para los responsables de los Proyectos al igual que desmotivación en los demás funcionarios.
6. Deficiencia en los estudios previos, base de la definición de los proyectos.

D. Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, INDERENA

1. Ausencia de una estructura orgánica que responda de manera eficaz en apoyo a las acciones tendientes a lograr el manejo, conservación y aprovechamiento adecuados de los Recursos Naturales, evitando la creación de medios administrativos complejos que dificultan el desarrollo de los proyectos.
2. A nivel Regional y Seccional no se le da el suficiente apoyo al desarrollo de los programas y proyectos específicos.
3. En algunos proyectos no existen estudios específicos requeridos para la identificación de las áreas críticas en cuanto a manejo de Recursos Naturales, a fin de orientar en dichas zonas las actividades del Instituto dentro de una concepción integral.
4. Poca aceptación y participación de las comunidades campesinas como consecuencia de la no relevancia del sentido social de los Proyectos y la imagen del Instituto por algunas de sus acciones de tipo polici-vo.
5. Ausencia de unidades técnico-administrativas ágiles a nivel regional que faciliten la acción del Instituto a este nivel y haga efectiva la actividad de sus proyectos.

6. Poco poder decisorio en cuanto a la dirección de los proyectos.
7. A pesar de la existencia de algunos alicientes tributarios, se hace necesario establecer en forma más amplia, incentivos adicionales con el objetivo de incrementar la actividad reforestadora en el país.
8. Baja disponibilidad de recursos físicos, financieros y humanos para la eficiente ejecución de los proyectos.

**PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROPLAN/A**

**ELEMENTOS PARA UN MARCO CONCEPTUAL DEL MANEJO
DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**Documento PROPLAN-43
San José, Costa Rica. 1984**

CONTENIDO

	PRESENTACION	i
	INTRODUCCION	ii
I.	CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL.....	1
II.	EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL	5
III.	EL CONTENIDO Y AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	8
IV.	DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	14
V.	FUNCIONES BASICAS QUE COMPRENDE EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	18
	BIBLIOGRAFIA	25

PRESENTACION

En este documento se presenta una visión global de la naturaleza y características de la tarea de manejo de programas y proyectos como una dimensión particular de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

El abordaje de este tema dentro de los trabajos realizados por el Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural -PROPLAN/A- ha comprendido diversas facetas durante las cuales se ha desarrollado metodologías e instrumentos aplicables a la tarea de manejo de programas y proyectos en general y se han hecho trabajos sobre temas específicos de la misma.

Aunque la visión del manejo de programas y proyectos que aquí se presenta es innovadora, no es producto de un esfuerzo único o aislado del Proyecto PROPLAN/A. En efecto, el documento recoge aportes de esfuerzos anteriores del IICA sobre esta temática, principalmente del Programa de Manejo de Proyectos y del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe -PROPLAN/AP-.

La tarea de preparación del documento estuvo a cargo de Ricardo Cáceres, del grupo central de PROPLAN. Sin embargo, el aporte más significativo en la conceptualización fue un trabajo de equipo realizado en Bogotá en marzo de 1983, en el cual participaron Alfonso Bejarano y Francisco Barea de la Oficina del IICA en Colombia, Mayo Vega Luna de la Oficina del IICA en Guatemala, Mario Franca Filho de la Oficina del IICA en Bolivia, y Lizardo de las Casas, Director del Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural (Programa IX) del IICA. Fernando Del Risco, Gonzalo Estefanell y Santiago Ruiz hicieron valiosos comentarios a este trabajo, que se aprovecharon en el documento.

INTRODUCCION

El concepto conducción del proceso de desarrollo ¹, se refiere al conjunto coherente de decisiones de orientación y operativas que se adoptan y llevan a la práctica con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en determinado sentido.

Estos conjuntos de decisiones pueden explicitarse en diferentes formas, las cuales pueden ser desde la simple declaración o anuncio de una posible medida a tomar por el sector público, hasta la detallada localización y especificación de los canales en una obra de riego.

El concepto de "manejo de programas y proyectos" que se desarrolla en este trabajo está basado en una visión sistemática de esos programas o proyectos, la cual permite apreciarlos como conjuntos de decisiones que están en una permanente relación dinámica de interacción con el medio ambiente. En este sentido, el objeto de la tarea de manejo es el programa o proyecto considerado como un sistema abierto.

Por la amplitud del tema, este documento debe considerarse como de tipo general e introductorio. El concepto de manejo a que se hace referencia recoge muchos elementos de otros trabajos y experiencias de IICA/-PROPLAN en el ámbito de la conducción del desarrollo agrícola y rural. Tomando en cuenta además que este trabajo pone mayor énfasis en la perspectiva funcional del manejo de programas y proyectos, se recomienda, para tener una visión más amplia del tema, la lectura de otros trabajos de PROPLAN sobre aspectos psicosociales, analíticos y metodológicos relacionados con la tarea de conducción.

1. El concepto de conducción se introduce en el Documento PROPLAN-21, y el desarrollo de sus características se encuentra en el capítulo I del Documento PROPLAN-25.

El documento se ha organizado en cinco capítulos. En el primero se analizan los programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural desde el punto de vista de su contenido, llegándose a plantear que ambos tienen los mismos componentes (objetivos, estrategia y actividades), lo que permite darles un tratamiento común desde el punto de vista de la tarea de manejo.

En el segundo capítulo se explican los elementos que caracterizan al manejo como una dimensión de la tarea global de conducción del proceso de desarrollo. Estos elementos se definen más específicamente en el capítulo tercero.

El capítulo cuarto hace referencia a las tres perspectivas (analítica, funcional y psicosocial) que en su interrelación explican la dinámica compleja de la tarea de manejo de programas y proyectos.

El capítulo quinto desarrolla en detalle la perspectiva funcional a través del tratamiento de cada una de las funciones básicas que comprende el manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural.

I. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Los términos "programa" y "proyecto", al igual que el término "plan" son usados en diferentes países y aún por diferentes instituciones dentro de un mismo país, para representar variadas formas de ordenamiento de la acción del sector público o privado. Generalmente, el término "plan" tiene una connotación de mayor amplitud desde el punto de vista de contenido y plazo, así como de mayor generalidad en el nivel de decisiones a que se refiere. Esto parece ser lo más generalmente aceptado en los países latinoamericanos. Sin embargo, algunas veces se usa el término "plan de acción", "plan de corto plazo" o "plan de implementación"² para hacer referencia a ordenamientos de mayor especificidad o detalle.

Hay una tendencia a interpretar como "proyecto" toda clase de conjuntos de acciones que se pretende llevar a cabo para lograr un propósito específico, es decir, existe una tendencia a aplicar a estos conjuntos los conceptos y metodologías que han sido bastante difundidos, principalmente por los organismos financieros, como literatura sobre "proyectos". Sin embargo en lo que respecta al concepto de "programa" su uso tiende a ser cada vez más diferenciado del de "proyecto", porque es usual considerar que un programa agrupa a un conjunto de proyectos. En términos generales se tiende a denominar "programa" a las acciones de permanencia no necesariamente limitadas en el tiempo y de una cobertura, en cuanto a áreas de acción, más amplia que la de los denominados "proyectos".

Desde otro punto de vista, los programas y proyectos pueden conceptualizarse como instrumentos ordenadores de las acciones y resultados

2. En la literatura relacionada con proyectos, se emplea frecuentemente el término "implementación", como sinónimo de "ejecución", a pesar de no haber sido incorporado aún por la Real Academia Española.

esperados de la acción directa e indirecta del sector público tendientes a lograr un objetivo concreto dentro del proceso de transformación de la realidad. En general es aceptado que este objetivo se orienta hacia la solución de un problema o al aprovechamiento de una potencialidad específica. Dentro de este orden de ideas es que a los programas y proyectos se les considera como instrumentos del proceso de desarrollo.

Un programa o proyecto también puede ser considerado como un sistema socio-técnico. En este sistema, tanto las relaciones interpersonales e inter-grupales (objetivadas por la imagen de auto-realización de los individuos que intervienen), como las relaciones técnicas (objetivadas por el logro de los productos) , interactúan en un esquema de interdependencia para pasar de una situación actual de la realidad a la situación deseable que representa el programa o proyecto. Esta situación deseable puede ser referida tanto a productos tangibles (aumento de la producción) como a otros que son propios de la naturaleza humana (mejoramiento del nivel educacional).

Esta diferenciación artificial de relaciones sociales y técnicas permite señalar que, si bien un programa o proyecto es una actividad social organizada en la que grupos o individuos interactúan, ésta tiene siempre una finalidad de modificación de la realidad, la cual además de los cambios en el medio físico, lleva implícita las variaciones en las percepciones individuales de la realidad y, por ende, en sus relaciones interpersonales e intergrupales. En este sentido, las relaciones sociales y técnicas conforman una unidad indisoluble.

Aunque la anterior conceptualización de un programa o proyecto puede aparecer muy "teórica" o subjetivista, tiene implicaciones importantes para el abordaje del tema del manejo. Principalmente si se considera que los agricultores, técnicos, funcionarios y demás individuos involucrados en la definición y ejecución de un programa o proyecto, están llamados a participar, no sólo desde un enfoque eficientista sino también ético y

humanista, en el logro de los resultados últimos de ese programa o proyecto.³ Algunas de estas implicaciones son que los programas y proyectos:

1. Deben identificarse y manejarse a través de procesos participativos que den lugar al conocimiento de las necesidades reales a las que responden, lo cual da mayor potencialidad a su capacidad de ser una solución eficaz para esa necesidad.
2. Debe enfatizarse en su ejecución el encadenamiento de logros parciales en la modificación de la realidad, más que prescribir la imagen de un objetivo que lleve a "posiciones dogmáticas".
3. Deben responder siempre a una necesidad social, por lo tanto, la connotación de "beneficiarios", como equivalente a receptores pasivos no debe tener cabida.
4. Debe incorporarse en su contenido que el logro de los objetivos físicos no es su razón de ser, sino una condición necesaria o indispensable para que se satisfaga la necesidad social.

Desde el enfoque de los niveles de políticas,⁴ los programas o proyectos son conjuntos ordenados e integrados de los diferentes niveles de decisiones operativas, a través de los cuales se pretende el logro de

-
3. La dimensión participativa de la acción de IICA/PROPLAN se trata en el Documento PROPLAN-34.
 4. El tratamiento detallado de los niveles de política puede encontrarse en el Documento PROPLAN-25.

objetivos claramente especificados. Así, los programas y proyectos, partiendo generalmente de la desagregación de las "políticas específicas", detallan las "medidas de política" referidas a los sectores público y privado y precisan las "actividades específicas" que el sector público deberá poner en marcha durante los períodos presupuestales correspondientes.

Con base en lo anterior los programas y proyectos se consideran como la expresión más concreta de la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución,⁵ o sea que al referirse esencialmente a las decisiones de ejecución, manifiestan el máximo nivel de concreción de la política del gobierno. Finalmente es importante señalar que los programas y proyectos no son elementos aislados dentro de la acción del sector público en el proceso de desarrollo, ya que se conforman a través de la sucesiva desagregación de los diferentes niveles de política.

Desde la perspectiva de manejo de programas y proyectos que interesa a este documento, los programas y proyectos presentan diferenciación como formas de ordenamiento, pero no ofrecen una variación de contenido, ya que la categoría central para el planteamiento del concepto de manejo de programas y proyectos se refiere a las decisiones operativas, las cuales son comunes para ambos ordenamientos. Sin embargo, en términos de amplitud temática y temporalidad se puede señalar algunas características propias que generalmente se atribuyen a los programas y proyectos, las que permiten diferenciarlos.

En este sentido, un programa constituye en esencia la explicitación ordenada de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se actúa en una área prioritaria de acción, en un ámbito organizacional determinado, y con recursos, autoridad y responsabilidades específicamente definidos. Por su parte, un proyecto es la

5. Un tratamiento detallado de las decisiones operativas puede encontrarse en el Documento PROPLAN-37.

explicitación de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se busca la solución a un problema o el aprovechamiento de una potencialidad específica, combinando una serie de componentes técnicos, económicos, financieros, organizacionales y legales que fundamentan y definen conjuntos articulados de actividades heterogéneas y no repetitivas, que tienen un comienzo y fin claramente definidos. Este concepto de proyecto no se limita a lo que generalmente se hace referencia como "proyecto de inversión".

De acuerdo a esas definiciones, un programa, como instrumento del proceso de desarrollo, representa generalmente un ámbito de acción de naturaleza más amplia y completa que la de un proyecto. Este último tiene además la característica de tener siempre una duración bien determinada. Sin embargo es conveniente aclarar que un programa no necesariamente consiste en una agregación de proyectos.

Para el tratamiento del concepto de Manejo de Programas y Proyectos, que se hace en este documento, los términos de programa y proyecto son usados en el sentido de ordenamientos particulares de conjuntos de decisiones operativas que se explicitan a través de la determinación de situaciones deseables (objetivos) que se espera lograr mediante la combinación intencionada (actividades) de ciertos recursos, dentro de un marco de acción determinado (estrategia).

II. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

El manejo de programas y proyectos es una instancia de la conducción del proceso de desarrollo que adquiere características propias derivadas de la naturaleza particular de los ordenamientos (programas y proyectos) que delimitan su campo directo de acción. En este sentido, el manejo de programas y proyectos es diferente de la administración de oficinas o la

administración de empresas agropecuarias, aunque en su esencia, hay conceptos y técnicas del manejo que son aplicables para diferentes ámbitos o instancias de la conducción del proceso de desarrollo.

Por otra parte muchos de los conceptos y técnicas que se involucran en el tratamiento de la tarea de manejo de programas y proyectos han tenido origen en el desarrollo conceptual y metodológico de la administración de proyectos.

Este desarrollo ha sido promovido y patrocinado principalmente por instituciones internacionales de financiamiento, con la intención de lograr una ejecución adecuada de los proyectos a los cuales apoyan. En algunos casos se ha llegado a hacer referencia a "proyectizar" la administración de la acción del sector público en general. Esto significa, aplicar a dichas acciones los conceptos y métodos desarrollados principalmente en el ámbito de la administración de proyectos.

Los programas y proyectos como ordenamientos de conjuntos de decisiones operativas son expresados, y siempre deben serlo, en documentos, estos constituyen modelos simbólicos, a los que se hará referencia en este trabajo como documento-programa o documento-proyecto. Lo anterior permite hacer una diferenciación importante al tocarse este asunto, ya que usualmente al hablar de un programa o proyecto se tiende a confundir el contenido (conjunto de decisiones) con el documento.

La importancia de lo anterior radica en el hecho de que las condiciones de la realidad que se pretende transformar no son estáticas. En este sentido los documentos mediante los que se le da expresión a los programas o proyectos son formas de ordenamiento redactadas en un momento determinado. Por lo tanto, hay que considerar al documento como una importante guía para la ejecución del programa o proyecto pero no "forzar" la ejecución a la letra del documento como un patrón inflexible. Se plantea este juicio con base en que puede haber variaciones en los supuestos, las cuales, sin restarle validez a los objetivos del programa o

proyecto, pueden hacer necesario introducir modificaciones en la estrategia o incluso en los productos intermedios. Esto haría necesaria una revisión del documento, ante el hecho de que su redacción original habría perdido actualidad.

Uno de los postulados ⁶ principales del enfoque que sustenta las acciones de IICA/PROPLAN se refiere a la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo como un solo proceso (planificación-ejecución), en cuya conducción se articulan los papeles de los asesores, decisores y ejecutores.

Este proceso, que comprende tanto las acciones que realiza el sector público como el privado,⁷ tiene diversas manifestaciones, las cuales son determinadas por los sistemas que lo generan. De esta forma, se hace referencia a procesos específicos de planificación-ejecución, cuya especificidad deviene de la caracterización del sistema que lo genera, el cual puede ser el sistema agropecuario de un país, una institución del sector público agropecuario, un área geográfica o región de desarrollo agrícola o rural, o bien un determinado programa o proyecto orientado al mismo tipo de desarrollo.

De esta forma, los diferentes ordenamientos que toma la acción del sector público en el proceso de desarrollo de un país pueden caracterizarse como sistemas que dan lugar a procesos específicos de planificación-ejecución. Uno de los componentes de estos sistemas lo constituye el conjunto de actividades que se denominan de dirección, las cuales caracterizan el subsistema, o sistema subordinado de dirección, cuya

6. Estos postulados están enunciados en el Documento PROPLAN-34 .

7. PROPLAN-25., Cf. pág. 3.

finalidad es la conducción del sistema principal en su conjunto.⁸

En este sentido, el sistema de dirección de un sistema mayor o supra-sistema genera el llamado proceso de conducción, el cual se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción para lograr los objetivos del sistema mayor. Estos objetivos son los resultados del propósito de transformación de la realidad socio-económica y política que expresa ese sistema mayor de acuerdo a su ámbito de acción.

Con base en lo anterior se puede identificar diferentes manifestaciones de la conducción para las correspondientes manifestaciones del proceso de planificación-ejecución. Si se considera un programa o proyecto como un sistema, ello genera un proceso específico de planificación-ejecución. La tarea de conducción de ese proceso es lo que se concibe como manejo de ese programa o proyecto.

III. EL CONTENIDO Y AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

En cuanto a su contenido, se puede definir al manejo de programas y proyectos como el conjunto ordenado de actividades de dirección que se llevan a cabo dentro del contexto organizativo de un programa o proyecto, las cuales tienen como propósito alcanzar en forma eficiente los objetivos planteados en dichos instrumentos.

De acuerdo con lo anterior, el manejo de programas y proyectos comprende tanto actividades de análisis y planteamiento de alternativas como de toma de decisiones, siendo la finalidad de estas actividades la conducción del proceso específico de planificación-ejecución que es determinado por las características propias del programa o proyecto. Es por ello

8. Ibid., pág. 3.

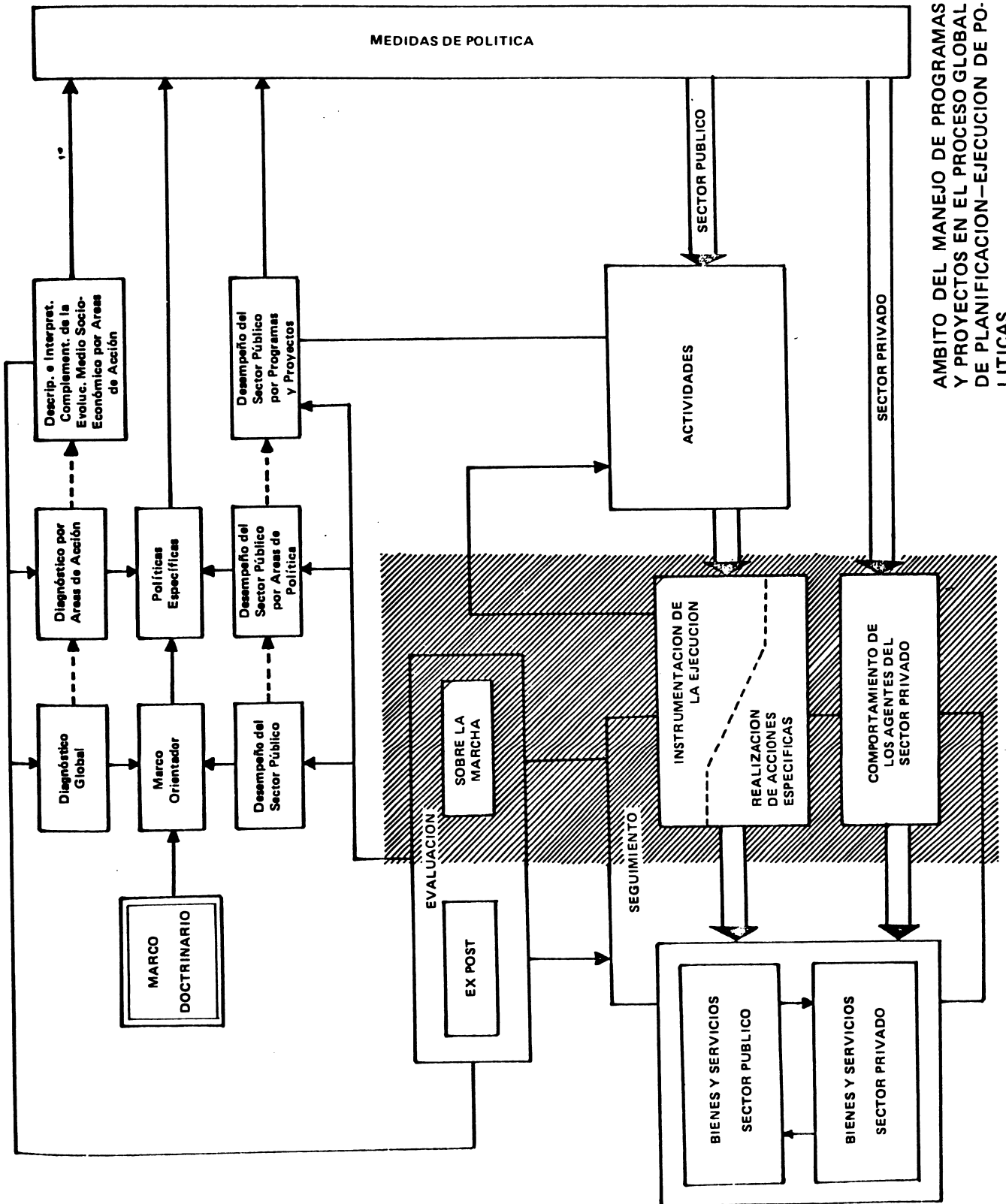
que se interpreta al manejo de programas y proyectos como una dimensión específica de la conducción, cuya especificidad está dada por el contenido (objetivos, estrategia y actividades) de cada programa o proyecto.

En el gráfico No. 1 se presenta el ámbito que comprende la acción del manejo de programas y proyectos con respecto a los diferentes niveles de política que puede identificarse en el proceso global de planificación-ejecución de las acciones para el desarrollo agrícola y rural.

El concepto de manejo de programas y proyectos que se enuncia al comienzo de este capítulo, presenta cuatro elementos que caracterizan su naturaleza.⁹ Ellos se refieren a su vez a los conceptos de dirección, contexto organizativo, eficiencia y logro de objetivos.

Con respecto al concepto de dirección, se ha indicado anteriormente que el manejo, como parte del sistema de dirección, comprende las actividades de análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones que conlleva el cumplimiento de las funciones de dirección. Esto implica que el concepto de manejo es más amplio que el de supervisión con el cual se tiende a asociar algunas veces. Supervisar, en este sentido, se restringe a la tarea que tiene un ente superior jerárquico de dar seguimiento y corregir sobre la marcha el desempeño de un ente subordinado para el cumplimiento de una tarea o actividad de acuerdo a ciertas normas establecidas. La referencia más generalizada al término "supervisar" se da en las relaciones entre jefe y subalterno o grupo de subalternos.

9. Estos elementos fueron tratados originalmente en el Documento PRO-PLAN-36.



AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL PROCESO GLOBAL DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS.

Por contexto organizativo del programa o proyecto se entiende el ámbito organizacional que comprende todo el conjunto de unidades de organización del sector público y privado que, aunque no formen parte de la estructura organizativa básica del programa o proyecto, tienen una relación de interdependencia con el mismo. La estructura organizativa básica es el conjunto de unidades de organización que están bajo la autoridad formal directa del responsable de la ejecución del programa o proyecto. En la mayoría de casos se hace referencia al responsable como Director, Gerente o Jefe del programa o proyecto. El concepto de contexto organizativo hace evidente que la tarea de manejo de programas y proyectos comprende un alto componente de relaciones intergrupales e interpersonales dentro de la operación de una estructura organizativa compleja. El gráfico No. 2 presenta la delimitación de ámbitos entre estructura básica, contexto organizativo y ambiente.

El concepto de eficiencia, está íntimamente vinculado con la condición necesaria que requiere el responsable del programa o proyecto de poder ejercer un grado de control sobre la provisión y uso de los recursos del programa o proyecto, de tal forma que se pueda garantizar su combinación eficiente para el logro de los productos. En este sentido, aunque la eficiencia está más relacionada con la operación o funcionamiento de los procesos que se dan en el interior de la estructura organizativa básica, no puede desvincularse de las relaciones al exterior de esa estructura.

Por lo anterior, el concepto de logro de objetivos está ligado al concepto de eficacia, sin embargo trasciende el contexto organizativo del programa o proyecto, ya que relaciona dos elementos fundamentales: la dinámica del medio ambiente que condiciona el logro de los objetivos y la intervención o participación de los grupos sociales hacia los cuales se orientan los productos o beneficios del programa o proyecto. En este sentido el ámbito del manejo de programas y proyectos no se circunscribe a la estructura organizativa básica o al contexto organizativo del pro-

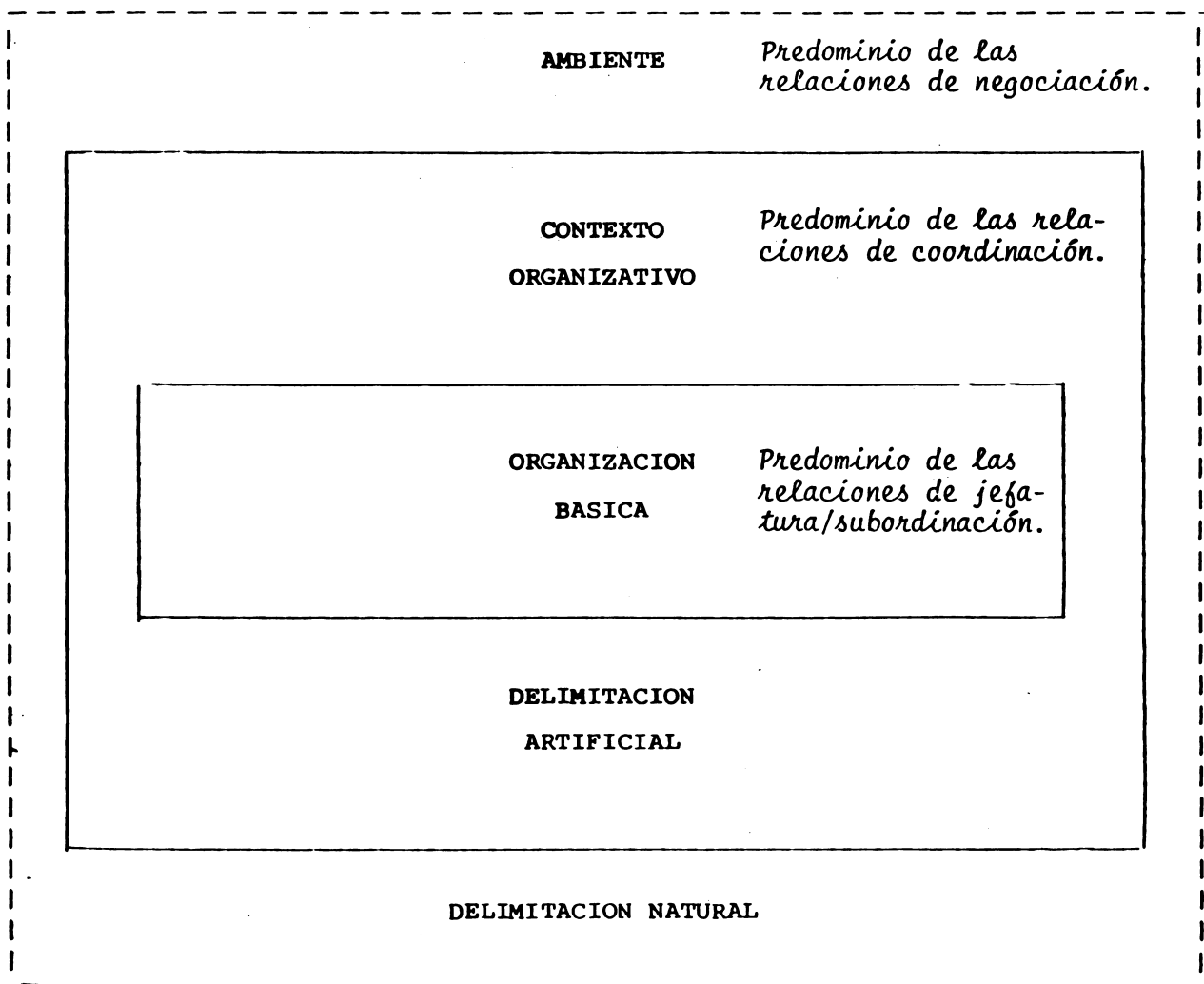
grama o proyecto, ya que para el logro de los objetivos requiere de una relación importante con los elementos externos que conforman los factores condicionantes, tanto en lo relativo a eficacia como a eficiencia.

La presencia de los factores condicionantes constituye un aspecto importante dentro del manejo de programas y proyectos, ya que usualmente se tiende a considerar que la preparación o formulación del programa o proyecto es la función clave para el logro de los resultados u objetivos deseados. Si bien es lógico que la formulación es un paso esencial, no es conveniente sobredimensionar su importancia. Todo programa o proyecto es objeto potencial de modificaciones, según varían las condiciones que dieron origen a su identificación. El concebir esta potencialidad es esencial para poder interpretar un proceso específico de planificación-ejecución como un proceso integrado, así como para destacar que lo importante no es la simple obtención de los resultados, sino la obtención de resultados apropiados, esto es, aquellos que resuelven el problema o satisfacen la necesidad dentro de las condiciones imperantes.

Tal como anteriormente se indicó, los programas o proyectos, como instrumentos del proceso de desarrollo son elementos de un contexto más amplio que involucra los diferentes niveles de políticas que comprende dicho proceso. Por lo tanto, como resultado de la tarea de manejo de un programa o proyecto pueden desencadenarse planteamientos que conlleven fuertes modificaciones a los propósitos y estrategias definidos en ese programa o proyecto, o bien en otros niveles de políticas, pero esos planteamientos sólo son traducidos en modificaciones reales, a través de la red más compleja de mecanismos de dirección que vinculan al programa o proyecto con la acción del sector público en su conjunto.

Gráfico No. 2

RELACION ENTRE EL CONTEXTO ORGANIZATIVO Y LA ORGANIZACION BASICA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS



IV. DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Tal como se indicó anteriormente, el manejo de programas y proyectos se visualiza en este trabajo como una dimensión específica de la conducción del proceso de desarrollo. Desde este punto de vista, la tarea de manejo puede examinarse desde las tres perspectivas características de la conducción¹⁰. Estas perspectivas son:

- a. La sico-social, referida a la base fundamental del manejo, que son las relaciones interpersonales e intergrupales.
- b. La analítica, que se refiere a los procesos analíticos inherentes a la tarea de manejo como instancia de la conducción del desarrollo.
- c. La funcional, que se refiere a los principales conjuntos de actividades homogéneas (funciones) que conforman el "quehacer" del manejo.

Es importante señalar que si bien estas perspectivas pueden analizarse por separado, no se quiere decir con ello que el manejo tiene una parte funcional, otra sico-social y otra analítica. El propósito de plantearlos por separado es el de enfatizar los aspectos que intervienen en una conceptualización del manejo como una actividad humana organizada (sico-social) que, a través de procesos característicos (contenido analítico), cumple una serie de propósitos particulares (funciones). A continuación se señalan las características principales de estas perspectivas, que aunque en este caso se refieren al manejo de programas y proyectos, son aplicables a otras instancias o dimensiones de la conducción del proceso de desarrollo.

10. El tema de las perspectivas características de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural está en la fase preliminar de tratamiento dentro de los trabajos de IICA/PROPLAN.

Perspectiva sico-social

: El manejo, por tratarse de una actividad humana organizada, tiene su base esencial en las relaciones interpersonales e intergrupales. En efecto, el manejo es primordialmente un proceso en el cual la articulación de los roles individuales o grupales de asesores, ejecutores y decisores es fundamental.¹¹

Los aspectos principales que competen a esta perspectiva son:

- Coordinación entre individuos, grupos e instituciones.
- Articulación de los roles de decisor, asesor y ejecutor.
- Liderazgo.
- Jefatura y ejercicio de la autoridad.
- Participación de los productores en la conducción del proceso de desarrollo.
- Vinculación entre las instituciones y organizaciones de productores y técnicos y los grupos u organizaciones catalogados como "agentes externos".

Perspectiva analítica

Esta perspectiva se fundamenta en la naturaleza de los procesos analíticos que son propios de la labor de conducción.¹²

11. Tratamientos específicos dentro de esta perspectiva pueden encontrarse en VEGA LUNA, M. "La coordinación y vinculación con el medio en el manejo de programas y proyectos". Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 417. Guatemala, 1983, y en el Documento Interno PROPLAN 94.

12. Elementos de esta perspectiva se desarrollan más ampliamente en el capítulo III del Documento PROPLAN-25.

Los aspectos esenciales que competen a esta perspectiva son:

- Sistematización de información
- Diseño de alternativas de acción
- Planteamiento de alternativas viables
- Toma de decisiones.

Perspectiva funcional

En esta perspectiva se analiza el manejo desde la óptica de los conjuntos de actividades que son propias de la tarea de manejo y que, al agruparse, conforman funciones específicas que se caracterizan por los productos que se obtienen a través de ellas.

Las funciones básicas que dentro de esta perspectiva comprende el Manejo de Programas y Proyectos son las siguientes:

- Validación
- Organización
- Programación
- Aprovisionamiento
- Seguimiento y Evaluación.

No hay un criterio único para determinar cuáles son las funciones propias del manejo de programas y proyectos, sin embargo es importante destacar que no pueden ser excluyentes, ya que en la práctica, una misma actividad puede ser parte de dos o más funciones. En este sentido, lo importante es caracterizar los productos o resultados de cada función y tener presente que si se obtienen esos resultados, se estará desarrollando una apropiada labor de manejo.

Considerando que las tres perspectivas anteriores no son elementos excluyentes y se refieren a una realidad única, se ha señalado que una

efectiva conducción¹³ y, por lo tanto, un efectivo manejo de un programa o proyecto implicará:

- i. Que las personas o grupos claves involucrados lleguen a consenso y se sientan comprometidos con los objetivos y estrategias,
- ii. que se cuente con programas de trabajo realistas, que hay acuerdo sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos y sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados,
- iii. que todos los involucrados en la realización de las acciones acordadas tengan claramente definidos sus papeles y responsabilidades, y coordinen adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de las actividades y tareas acordadas, y
- iv. que todos los actores claves cuenten con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas sobre el desempeño del sistema principal en su conjunto con relación a su contexto particular y con opciones para acciones futuras.

Para que en lo referente al manejo de programas y proyectos, se logren las cuatro características anteriores, es necesario tener en cuenta que en todos los mecanismos de dirección¹⁴ que competen al manejo, se suceden relaciones interpersonales e intergrupales para realizar análisis, plantear alternativas y tomar decisiones que puedan producir transformaciones en la realidad que se ha decidido afectar.

13. Documento PROPLAN-25., Cf. p. 6

14. El concepto de "mecanismo de dirección" se trata en la pág. 7 del Documento PROPLAN-25.

V. FUNCIONES BASICAS QUE COMPRENDE EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Tal como se indicó anteriormente, estas funciones no forman conglomerados excluyentes de actividades. Tampoco se refieren a una secuencia o ciclo de funciones, ya que varias de ellas se pueden dar simultáneamente, aunque a diferentes niveles del ámbito organizacional en el que se lleva a cabo la tarea de manejo de programas y proyectos. Estos niveles están determinados por las relaciones formales establecidas entre los individuos y grupos vinculados al programa o proyecto.

Siguiendo las funciones señaladas, se puede indicar que el manejo de programas o proyectos tiene que ver con la fijación de criterios y estándares para la validación del diseño de los mismos, la organización técnico-administrativa requerida, el seguimiento y evaluación de la ejecución, la programación de actividades y asignación de responsabilidades y la provisión efectiva de recursos.

El producto de la interrelación de estas funciones sería que los programas o proyectos estén utilizando sus recursos en forma eficiente y generando resultados acordes con las decisiones operativas y las necesidades de la población rural.

1. Validación

Esta función permite verificar la consistencia de los objetivos, estrategia y supuestos básicos del programa o proyecto con las decisiones estratégicas y operativas definidas y ajustadas a las necesidades de la población rural. El producto o resultado de esta función es el programa o proyecto actualizado en términos de las decisiones de orientación y operativas, y de las necesidades de la población rural.

A esta función se la considera como el punto de partida del manejo y es particularmente importante en el caso que el programa o proyecto haya sido formulado, ya sea con mucha anticipación al inicio de la

ejecución, o en un período de transición de gobiernos, o por un equipo diferente al encargado de la ejecución.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. La revisión de antecedentes.
- ii. El análisis de consistencia del diseño (objetivos, estrategia y supuestos).
- iii. El análisis de viabilidad económica y política (decisiones estratégicas y necesidades de la población rural).

Es importante señalar que en la revisión de los antecedentes, es preciso identificar y caracterizar a las instituciones públicas o privadas y otras organizaciones sociales (grupos políticos, empresariales, sindicales, culturales, etc.) que intervinieron a favor o en contra de la ejecución del programa o proyecto. Asimismo, es necesario conocer e identificar los principales problemas socioeconómicos y políticos que influyeron positiva o negativamente en la identificación y elaboración del programa o proyecto. En síntesis interesa conocer cómo se generó el programa o proyecto y con base en qué criterios se decidió su ejecución.

2. Organización

Esta función comprende el diseño y revisión continua de la organización técnico-administrativa del programa o proyecto, así como de los procedimientos administrativos relativos principalmente a los aspectos financieros, de personal, de abastecimiento y de apoyo logístico y técnico.

El propósito de este componente es lograr que la estructura administrativa básica, sus relaciones con el contexto organizativo y las normas de funcionamiento del programa o proyecto, sean coherentes con la estrategia del mismo.

En este sentido, el producto de esta función es mantener permanentemente una estructura y arreglos administrativos acordes con la evolución de la estrategia del programa y proyecto y del medio ambiente.

Las actividades principales que comprende esta función son:

- i. Determinar el marco jurídico.
- ii. Definir y revisar la estructura administrativa básica y las relaciones con el contexto organizativo.
- iii. Definir y revisar las descripciones de funciones y cargos.
- iv. Elaborar y revisar normas, manuales y procedimientos operativos.

3. Programación

Esta función comprende la programación de actividades del programa o proyecto y la asignación de las responsabilidades correspondientes, por lo tanto, a través de ella se explicitan los requerimientos de tareas integradas que demanda la consecución de resultados previstos en el programa o proyecto en un período de tiempo determinado.

En este sentido, la función de programación se refiere a la desagregación de las tareas específicas que corresponden a cada uno de los individuos o grupos involucrados en la ejecución del programa o proyecto, y a la definición de las responsabilidades adquiridas como contribución individual o grupal a la generación de los resultados previstos. La programación incluye también la definición de necesidades de recursos que demanda la realización de dichas tareas. De esta forma, la programación y asignación de responsabilidades es un insumo importante para las actividades de aprovisionamiento de recursos, y de seguimiento y evaluación de la ejecución.

En el desempeño de esta función los individuos, grupos o unidades que intervienen en la ejecución de un programa o proyecto definen sus actividades y tareas a realizar, las relaciones entre ellas, las responsabilidades que implica su realización, y los resultados que se pretende obtener. Es así como la programación de actividades y asignación de responsabilidades se expresa en distintos niveles de agregación, dando lugar a los planes operativos anuales, planes de implementación, programas de trabajo y otros.

El producto de esta función es, por lo tanto, que los individuos y grupos vinculados al programa o proyecto en sus diferentes niveles, determinen e internalicen las actividades, tareas, responsabilidades, resultados esperados y requerimientos de recursos necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. Definir los productos finales e intermedios a obtener.
- ii. Definir las actividades y tareas a realizar.
- iii. Asignar las responsabilidades individuales, grupales e institucionales.
- iv. Definir las necesidades de recursos y los compromisos de aportes necesarios.

4. Aprovisionamiento

Esta función comprende las acciones específicas de aprovisionamiento de los recursos físicos, financieros y humanos que son necesarios para la ejecución de las actividades del programa o proyecto. De esta forma, el propósito de la función de aprovisionamiento es lograr que los responsables de las actividades del programa o proyecto cuenten con los recursos en la cantidad y calidad adecuados y en el momento oportuno.

En este sentido, el producto esperado de dicha función es la disponibilidad de la cantidad y calidad apropiada de recursos en el momento y lugar requeridos para la realización de las actividades y tareas que comprende el programa o proyecto.

Las actividades principales que comprende esta función son:

- i. La provisión de recursos físicos y financieros.
- ii. La provisión de servicios técnicos de mantenimiento y operación.
- iii. La provisión de servicios personales.

5. Seguimiento y evaluación

Esta función desempeña un importante papel de realimentación y se relaciona con las demás funciones del manejo de programas y proyectos para dar lugar a las correcciones o ajustes necesarios. A través de esta función se garantiza por una parte, que las actividades y tareas que se realicen contribuyan en una forma eficiente a la obtención de los productos identificados, y por otra, que esos productos en función del avance logrado y de los cambios ocurridos en la realidad socio-económica y política, contribuyan al logro de los objetivos del proyecto o programa en el marco de las decisiones del gobierno, tanto de tipo operativo como estratégicas que les son relevantes.

Con la función de seguimiento y evaluación se pretende asegurar que la ejecución del programa o proyecto, desde el punto de vista de la realización de sus actividades y tareas, esté generando los productos deseados en función de los objetivos. Sin embargo, también permite revisar permanentemente la vigencia de los objetivos, de acuerdo con la evolución de la realidad en la cual se ubica el programa o proyecto. Esta revisión se realiza a la luz de la coherencia de los objetivos con las nuevas decisiones superiores de gobierno, con las necesidades de la

población rural, y con la evolución de otros factores que inciden en la estrategia del programa o proyecto.

El producto de esta función son las medidas correctivas o reafirmativas tomadas y puestas en práctica por medio de la definición de tareas, actividades, responsabilidades, productos, objetivos y estrategias.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. La revisión de las metas e indicadores señalados en la programación e identificación de otros indicadores complementarios.
- ii. La recolección, procesamiento, análisis y suministro de información sobre actividades y tareas realizadas, sobre la evolución de factores externos condicionantes y sobre productos obtenidos.
- iii. La identificación de situaciones críticas que se consideran como desviaciones significativas con respecto a la situación deseable.
- iv. El planteamiento y definición de medidas correctivas o ajustes de indicadores, tareas, responsabilidades, actividades, productos, objetivos, estrategias y supuestos.

Es importante reiterar que aunque el orden en que se han enunciado estas funciones del manejo de programas y proyectos sugiere una cierta secuencia, éstas se dan en forma simultánea durante la ejecución de un programa o proyecto. Obviamente, algunas funciones asumen mayor importancia o beligerancia en determinados momentos o situaciones y, de esta manera, se vuelven más "visibles", sin embargo, el resto de funciones siguen desarrollándose.

Lo anterior se percibe en mejor forma cuando se analiza la ejecución de un proyecto o programa de relativa magnitud, en el cual incluso se llega a asignar alguna de las funciones antes descritas a unidades de organización específicas. En estos casos, la continuidad y permanencia de la función es más evidente.

Finalmente, cabe destacar que no corresponde sólo al jefe, director o gerente del programa o proyecto desempeñar todas las actividades que corresponden a las funciones básicas del manejo de programas y proyectos. Si bien es cierto que la adecuada realización de esas funciones es gran parte de su responsabilidad, el manejo de programas y proyectos es una labor de dirección que precisa un trabajo en equipo, o sea que la llamada "tarea de manejo" es más que todo una tarea grupal.

BIBLIOGRAFIA

1. IICA. Documento PROPLAN 21; "Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas de desarrollo agrícola y el bienestar rural". San José, Costa Rica. 1981. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 339).
2. _____. Documento PROPLAN 25; "Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola". San José, Costa Rica. 1982. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 405).
3. _____. Documento PROPLAN 34; "Planificación y administración para el desarrollo rural; la capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica". San José, Costa Rica. 1982. Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A).
Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos No. 304).
4. _____. Documento PROPLAN 36; "El manejo de programas y proyectos en el contexto de la conducción del desarrollo agrícola y rural". San José, Costa Rica. 1983. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 414).
5. _____. Documento PROPLAN 37; "El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas". San José, Costa Rica. 1983. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas no. 448).
6. _____. Documento Interno PROPLAN 94; "El enfoque grupal y la articulación de roles en la conducción del proceso de planificación-ejecución".
7. VEGA LUNA, M.; "La coordinación y vinculación con el medio en el manejo de proyectos y programas". Guatemala. 1983.
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 417).

**MINISTERIO DE AGRICULTURA
INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA
INCORA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
IICA**

BASES DE LA ESTRUCTURA PROGRAMATICA INSTITUCIONAL

**Programas de "Adjudicación de Tierras" y
"Desarrollo Campesino"**

**Mariano Olazábal B.
Luz Amalia Pacheco G.
Hernando Urbina A.
Gregorio Ortiz D.
Gladys Emilia Mora J.**

Bogotá, Julio de 1986

I. EL ENFOQUE DE DIRECCION POR OBJETIVOS Y RESULTADOS

La dirección por objetivos y resultados es un enfoque lógico y aparentemente simple en su estructura; sin embargo, puede ser un ejercicio difícil y fastidioso en cuanto requiere que directivos y funcionarios cambien la forma en que han venido definiendo y realizando sus actividades.

El enfoque implica una identificación clara y precisa de los objetivos o resultados, el establecimiento de un programa de trabajo realista para lograrlos y una evaluación de la ejecución en términos de resultados verificables.

Es necesario anotar la importancia que tiene la estructura de objetivos; ellos son la base de la programación, seguimiento y evaluación, y se constituyen en los puntos comunes de referencia de estas funciones y permiten la complementación de las mismas.

Este enfoque contrasta con aquél donde la eficiencia se mide por el número de actividades realizadas y por el esfuerzo desplegado, más que por los resultados obtenidos. En la práctica los directivos se ubicarán en un punto entre los dos extremos, dependiendo de las circunstancias que en determinado momento se presenten.

A. Objetivos y Resultados

El tema de fijación de objetivos o resultados ha sido estudiado por muchos autores que indistintamente lo han denominado Administración por Objetivos, Administración por Resultados e inclusive Administración por Objetivos y Resultados.

Teóricamente lo mismo es fijar los objetivos que habremos de conseguir, que precisar los resultados que deseamos obtener; ambos orientan, guían o sirven de base a la acción institucional. Aunque en el fondo objetivo y resultado se identifican, usar ambos términos de manera indistinta podría confundir. Para fines de nuestro trabajo práctico, el término de objetivo se atribuye a las orientaciones básicas de los programas del INCORA, en los cuales está contemplado el marco legal que delimita la acción de la entidad. En este caso los objetivos tienen una connotación de intención, mientras que el término de resultados lo usaremos para la determinación precisa de lo que queremos lograr. Por esta razón estaremos hablando de programación de resultados, tanto a nivel de oficinas centrales como de regionales, determinando con toda exactitud las cosas concretas que hemos de alcanzar a nivel de las distintas dependencias del Instituto, en función de los objetivos que se tienen establecidos para los programas de "Adjudicación de Tierras" y de "Desarrollo Campesino" a nivel nacional.

Estos resultados son particulares y forman parte de otros objetivos más amplios; por ejemplo, los resultados que pretende la División de Organización Campesina son específicos en relación con los objetivos del Programa de Desarrollo Campesino. Los resultados de una regional son particulares en relación con los objetivos de la Institución. Los objetivos y resultados se dividen entonces en estas dos categorías mediante un criterio puramente relativo; los primeros son generales y los segundos particulares, según se les compare con un aspecto más amplio o más concreto. Esta clasificación tiene especial importancia pues, para fijar los resultados de una Sección o División de Oficinas Centrales o Regionales, hay que tener a la vista los objetivos generales dentro de los que ella actúa.

B. El Proceso de Dirección por Objetivos y Resultados

El proceso que se presenta tiene por finalidad aclarar los pasos que se siguen, las relaciones que se dan entre las distintas actividades y los principales actores que intervienen. La descripción del proceso se presenta de manera general con el fin de ofrecer un determinado orden para el desarrollo de las actividades directivas propias del enfoque, el cual no es desconocido y, en mayor o menor grado, siempre se ha utilizado.

Se pretende en este caso precisar los puntos fundamentales de su concepción y operación. El concepto de dirección por objetivos y resultados se define como "El proceso de administración por virtud del cual, todo el trabajo se organiza en términos de resultados específicos que habrán de alcanzarse en cada tiempo determinado, en forma tal que las realizaciones concretas contribuyan al logro de los objetivos generales de la entidad".

El proceso enfatiza en la necesidad de que directivos y funcionarios de la institución identifiquen por consenso los fines que se persiguen, definan las principales áreas de responsabilidad en términos de los resultados que se esperan, y usen indicadores para precisar la contribución de cada una de las dependencias y para facilitar el manejo y la ejecución de los programas.

1. Soportes Básicos.

Los soportes básicos del enfoque para la implantación de los mecanismos de dirección son dos:

a. La participación, para que los directivos y funcionarios, a través de un trabajo de tipo grupal en todos los niveles, definan y ajusten permanentemente los resultados. El grado de responsabilidad de los funcionarios variará ampliamente. En este proceso intervienen los individuos y actores clave, es decir los directivos de oficinas centrales y regionales, y también aquellos equipos técnicos que ejercen esencialmente un rol asesor a nivel institucional.

Para efectos de diferenciar a los funcionarios con responsabilidad directiva, los dividimos en tres categorías:

-Funcionarios de alta dirección, incluye al Gerente General, la Junta Directiva, el Secretario General, los Subgerentes de Asentamientos Campesinos, de Jurídica, de Administración y de Planeación. Este grupo es el responsable de dictar las políticas y determinar los objetivos y estrategias de los programas a nivel nacional. Se preocupa sobre todo del "qué hacer" y relativamente poco del "cómo hacerlo".

-Funcionarios de dirección intermedia, que considera a los Gerentes Regionales, Jefes de División y Jefes de Oficina. Ellos determinan sus propios resultados en función de las decisiones del nivel superior y con base en los requerimientos de su propia área de acción. Tienen a su cargo a otros funcionarios de la entidad y son responsables de actividades estrechamente relacionadas con otras dependencias. Estas actividades se refieren a aspectos relativos a la Adjudicación de Tierras, Titulación de Tierras, Organización Campesina o Producción Agropecuaria. Este nivel se preocupa tanto del "qué hacer" como del "cómo hacerlo".

-Funcionarios de primera línea, donde se incluye a los Jefes de Sección, quienes supervisan a los funcionarios que ejecutan tareas para alcanzar los resultados y objetivos de la institución. Las funciones de este nivel están claramente definidas y los resultados que se buscan se refieren a aspectos tales como compra de tierras, titulación de tierras, asistencia técnica y elaboración de propuestas para el otorgamiento del crédito, entre otras. Los funcionarios de este nivel se preocupan principalmente por el "cómo hacerlo" y poco por el "qué hacer", que es definido por los niveles superiores.

b. La cuantificación, que es otro de los soportes básicos del enfoque, permite que los objetivos y resultados se fijen con mayor precisión. Ella debe en lo posible expresarse, para de esta manera evitar imprecisiones que podrían dificultar la determinación del progreso y del logro de los resultados, así como la introducción de los ajustes

necesarios en la ejecución de los programas. Para esto es importante la definición de indicadores conforme se analiza más adelante.

2. Principales Actividades de Dirección (Figura 1)

a. Actividad 1

Esta actividad es realizada por los directivos del nivel superior y se refiere a la actualización y ordenamiento de manera jerarquizada de los objetivos de la Institución. Esto con el fin de tener una mayor especificación y comprensión de dichos objetivos, en forma tal que se conviertan en herramientas efectivas de trabajo para la organización de la acción institucional. Los objetivos constituyen la base para la selección de indicadores y la programación de resultados, así como para el seguimiento y la evaluación.

El análisis para la actualización y ordenamiento de los objetivos tiene en cuenta el marco legal (Anexo 1), la experiencia de la entidad, la política vigente del Gobierno, los problemas centrales de las áreas de acción del Instituto y los recursos disponibles.

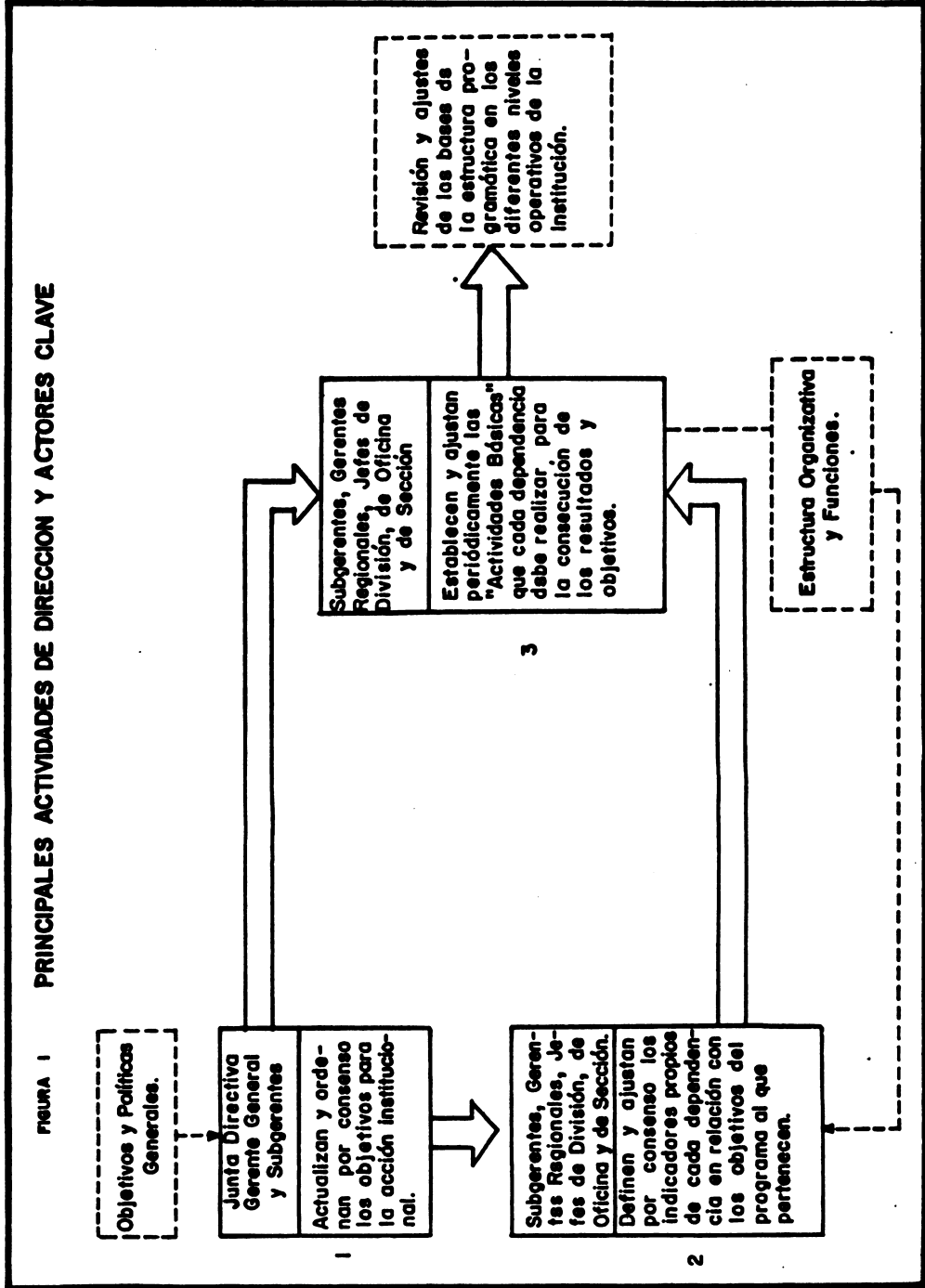
En esta tarea se busca la consistencia y la complementariedad de los objetivos y el ordenamiento jerarquizado de los mismos.

1) Instrumentos de dirección utilizados

a. Red de objetivos

Este instrumento recoge el consenso de los directivos del nivel superior respecto a una visión actualizada sobre los enunciados de los objetivos. Así mismo, permite presentar de manera lógica, secuencial y resumida los objetivos que servirán de base para enmarcar las acciones del Instituto.

FIGURA 1 PRINCIPALES ACTIVIDADES DE DIRECCION Y ACTORES CLAVE



2) Técnicas

La técnica que se utiliza en esta actividad es la Red de Pertinencia¹⁰.

3) Relaciones principales

La actividad promueve el desarrollo de las relaciones horizontales del nivel superior, entre la Junta Directiva, el Gerente General y los Subgerentes principalmente. Permite asimismo que dichos funcionarios compartan una visión global de los objetivos que orientan la definición de resultados y actividades de los programas de "Adjudicación de Tierras" y de "Desarrollo Campesino". Estas relaciones se producen a través del trabajo participativo y grupal para la revisión, análisis y definición actualizada de los objetivos institucionales.

b. Actividad 2

Esta actividad es efectuada por los Subgerentes, Gerentes Regionales y Jefes de División, de Oficina y de Sección. Tiene por objeto definir y a justar por consenso los indicadores propios de cada dependencia en relación con los objetivos de los Programas que ejecuta la entidad.

A cada objetivo se le asignan varios indicadores que a su vez serán la base para especificar los resultados a nivel de las programaciones por dependencia. Estos indicadores permiten el encadenamiento entre los resultados y los objetivos de cada programa, y se constituyen en los elementos básicos de las actividades de programación, seguimiento y evaluación.

1) Instrumentos de dirección utilizados

a. Matriz de objetivos e indicadores

Este instrumento permite registrar el consenso de los directivos respecto a los objetivos y correspondientes indicadores. Los objetivos se ordenan para cada uno de

los Programas que desarrolla el INCORA, de acuerdo con las siguientes categorías.

.Objetivo General: Es el objetivo último, generalmente de orden nacional o sectorial, a cuyo logro contribuyen los Programas de "Adjudicación de Tierras" y "Desarrollo Campesino".

.Objetivo Específico: Expresa la razón de ser de cada Programa y señala lo que se quiere lograr en un tiempo determinado y con los recursos disponibles.

.Objetivos Intermedios: Son los resultados inmediatos que se espera obtener como consecuencia de la realización de actividades y el uso de los recursos a nivel de cada programa.

Los objetivos e indicadores establecen las bases para precisar los resultados a obtener y su alcance en las decisiones de orientación superiores y permiten actualizar los enunciados de los objetivos, los cuales tiene determinada estabilidad en el tiempo, mientras que los indicadores requieren ser revisados y ajustados con mayor periodicidad.

El instrumento permite que los directivos y técnicos dispongan de una visión compartida sobre los objetivos e indicadores que enmarcan la acción de los programas (Figura 3 y 4).

2) Técnicas

Las técnicas que se utilizan en esta actividad son las siguientes:

- a) Matriz de objetivos⁵.
- b) Técnica de grupos de discusión¹.

3) Relaciones principales

a) La actividad promueve las relaciones verticales entre directivos de oficinas centrales y gerentes regionales, a fin de lograr acuerdos sobre los objetivos e indicadores que deben considerarse para el desarrollo de los programas en un contexto nacional. De esta forma se enriquece el análisis y se definen de manera compartida las bases (objetivos e indicadores) para precisar los compromisos que cada dependencia tiene para con los Programas de "Adjudicación de Tierras" y "Desarrollo Campesino", a través de las programaciones de mediano plazo y anuales.

b) La actividad también favorece las relaciones horizontales de oficinas centrales para definir un conjunto ordenado de objetivos e indicadores, para fortalecer la coordinación en este nivel y propiciar una mayor integración mediante el trabajo grupal.

c. Actividad 3

Esta actividad la desarrollan los Subgerentes, Gerentes Regionales y Jefes de División, de Oficina y de Sección. Ella permite establecer y ajustar periódicamente "las actividades básicas" que cada dependencia debe realizar para la consecución de los resultados y objetivos.

Las actividades básicas son el conjunto de acciones de tipo global que se deben desarrollar para alcanzar los objetivos intermedios de un programa y sus metas correspondientes. Es con base en estas actividades que se deben estimar los requerimientos de recursos. Cada objetivo intermedio abarca un conjunto de actividades básicas necesarias que deben ser realizadas por las dependencias del Instituto para el logro de los resultados definidos para cada programa.

La descripción de la naturaleza y el alcance del trabajo que representan las actividades básicas, contiene la razón de ser de la organización institucional. Ellas se aplican a todas las dependencias y las diferencias son de

grado y consecuencia; unas son para ejercer funciones de carácter directivo, de apoyo o asesoría, y otras son de tipo operativo. Estas últimas tienen una relación estrecha con los indicadores definidos para establecer el alcance y precisión de los resultados y objetivos.

La descripción de las actividades básicas ofrece un punto de partida para determinar los objetivos, analizar la consistencia de los mismos y precisar las responsabilidades para la obtención de resultados.

1) Instrumentos de dirección utilizados

a) Cuadro analítico de actividades básicas

El instrumento registra el consenso de los Subgerentes, Gerentes Regionales, Jefes de División, de Oficinas y de Sección respecto a las actividades básicas que deben realizar las diversas dependencias del Instituto, y su relación con los distintos objetivos intermedios de cada programa. Además permite analizar la consistencia de los objetivos e indicadores definidos y establecer su correspondencia con las actividades básicas (Figura 5 y 6).

Al contar con las descripciones claras de las actividades básicas en todos los niveles de la Institución, se sientan las bases operacionales para una organización adecuada del trabajo y para que los directivos puedan evaluar apropiadamente las actividades en las que él y su unidad se encuentran involucrados. Asimismo esas descripciones permiten determinar qué resultados y objetivos deben perseguirse.

2) Técnicas

La técnica que se utiliza en esta actividad es la de Grupos de Discusión¹.

3) Relaciones principales.

a) La actividad permite el desarrollo de las

relaciones entre directivos y técnicos de la entidad en sus diversos niveles, a través del trabajo en grupos. Se estimula una mayor comunicación y captación de iniciativas para enriquecer el análisis y la definición de actividades básicas.

b) Se favorecen además las relaciones horizontales y verticales entre los directivos de las distintas dependencias. Con ello se definen las articulaciones que deben existir entre las actividades básicas de las diferentes unidades, y se precisan las responsabilidades. Estas relaciones se fomentan también mediante el trabajo participativo y grupal que se desarrolla entre los funcionarios del Instituto.

II. LOS INDICADORES

Los indicadores son datos concretos que permiten medir, generalmente en términos cuantitativos, la evolución de determinadas variables ⁴.

Los indicadores posibilitan la expresión clara de las metas y de las características de los resultados en términos de calidad, cantidad y temporalidad. Las metas son, por lo tanto, la manifestación cuantitativa de los resultados; se refieren a una fecha de logro determinada⁷ y se precisan a partir de los correspondientes indicadores .

Es esencialmente con base en los indicadores y metas que se realiza el seguimiento y la evaluación de los resultados que se pretende alcanzar en el contexto de los programas en ejecución; estos resultados son objeto de análisis y revisión permanente.

Los resultados e indicadores son, entonces, el complemento de los componentes básicos, los cuales están definidos por los objetivos de los programas. La introducción de modificaciones en los objetivos conlleva a cambios en la definición de resultados e indicadores, mientras que variaciones en la selección de estos últimos no afecta necesariamente a los objetivos establecidos.

La identificación y selección de indicadores se realiza mediante un proceso iterativo en los diferentes niveles de la institución y con la participación de los directivos y técnicos involucrados. Esta selección se realiza teniendo en cuenta la evolución de la realidad agroeconómica y social en que se circunscriben los programas, y el nivel de concreción que se quiera dar a los resultados.

En este trabajo se presentan los principales indicadores definidos para cada nivel objetivo y se señalan las dependencias que se relacionan con cada uno de ellos. Este esfuerzo por precisar los indicadores, representa la evidencia de reiterados propósitos para evaluar los logros de los programas y el desempeño institucional.

Las listas de indicadores permiten verificar en forma ordenada el contenido de cada uno de los programas del Instituto e identificar su alcance. El instrumento que permite presentar las actividades básicas por dependencia y establecer su relación con los objetivos intermedios e indicadores definidos, es una herramienta de comprobación y control del contenido de los programas y de las responsabilidades definidas para la ejecución; asimismo, sirve de base tanto para la definición de las acciones a realizar, como para la supervisión, el seguimiento y la evaluación sobre la marcha.

LITERATURA CITADA

1. ALPIZAR, W. 1982. Técnicas para el trabajo con grupos. San José, Costa Rica. Universidad.
2. BETTEN, J. D. 1976. Más allá de la dirección por objetivos. Buenos Aires, Argentina. Biblioteca de Ciencias Económicas. s.p.
3. INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA. 1985. Seminario de directivos. Memorias. Paipa, Boyacá, Colombia.
4. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1983. El marco teórico en el proceso de análisis de política. San José, Costa Rica. IICA/PROPLAN no. 77.
5. _____. 1985. Guía para la preparación del resumen operativo gerencial (ROG). San José, Costa Rica. IICA/PROPLAN/A no. 95.
6. MORRISEY, G. L. 1976. Administración por objetivos y resultados. Massachusetts, E.U.A. Fondo Educativo Interamericano, S.A.
7. OLAZABAL, M. et. al. 1986. Programación operativa anual. Conceptos, procedimientos e instrumentos. Bogotá, Colombia. IICA, Ministerio de Agricultura, HIMAT.
8. REYES, P.A. 1982. Administración por objetivos. México, LIMUSA.
9. ROBERTS, P. et. al. 1979. Listas de verificación y de indicadores para el control de proyectos. Programa de manejo de proyectos. San José, Costa Rica, IICA. (Fascículo no. 1).
10. ROBERTS, P. et. al. 1979. Resumen operativo gerencial. Programa de manejo de proyectos. San José, Costa Rica. IICA. (Fascículo no. 2).
11. VAN GIGCH, J. P. 1981. Teoría general de sistemas aplicada. México, D.F. México. Biblioteca de Ciencias de la Administración.

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DEL BIBLIOTECA
IICA - CIDA

SEP 26 1980

IICA-CIDIA
L. MEROYCA
L. MEROYCA

Digitized by

Google

