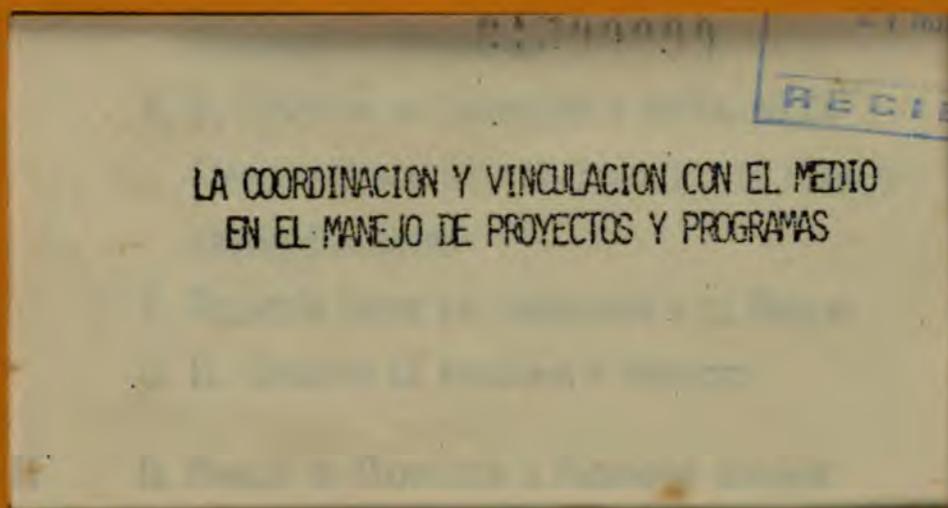


PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/A)

IICA-CIDIA
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Centro de Investigación y Documentación Agrícola

02 / 1994

IICA - CIDIA



CA
437

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Subdirección General Adjunta de Operaciones



El Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe – PROPLAN/A – un esfuerzo conjunto del IICA y la Fundación W. K. KELLOGG dirigido a fortalecer la capacidad de las instituciones públicas de los países miembros del IICA para que sea más efectiva su labor de captar y responder apropiadamente a las necesidades de la población rural de esos recursos.



1104
1983

LA COORDINACION Y VINCULACION CON EL MEDIO
EN EL MANEJO DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

Por: MAYO VEGA LUNA
Especialista en Gestión
para el Desarrollo



IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

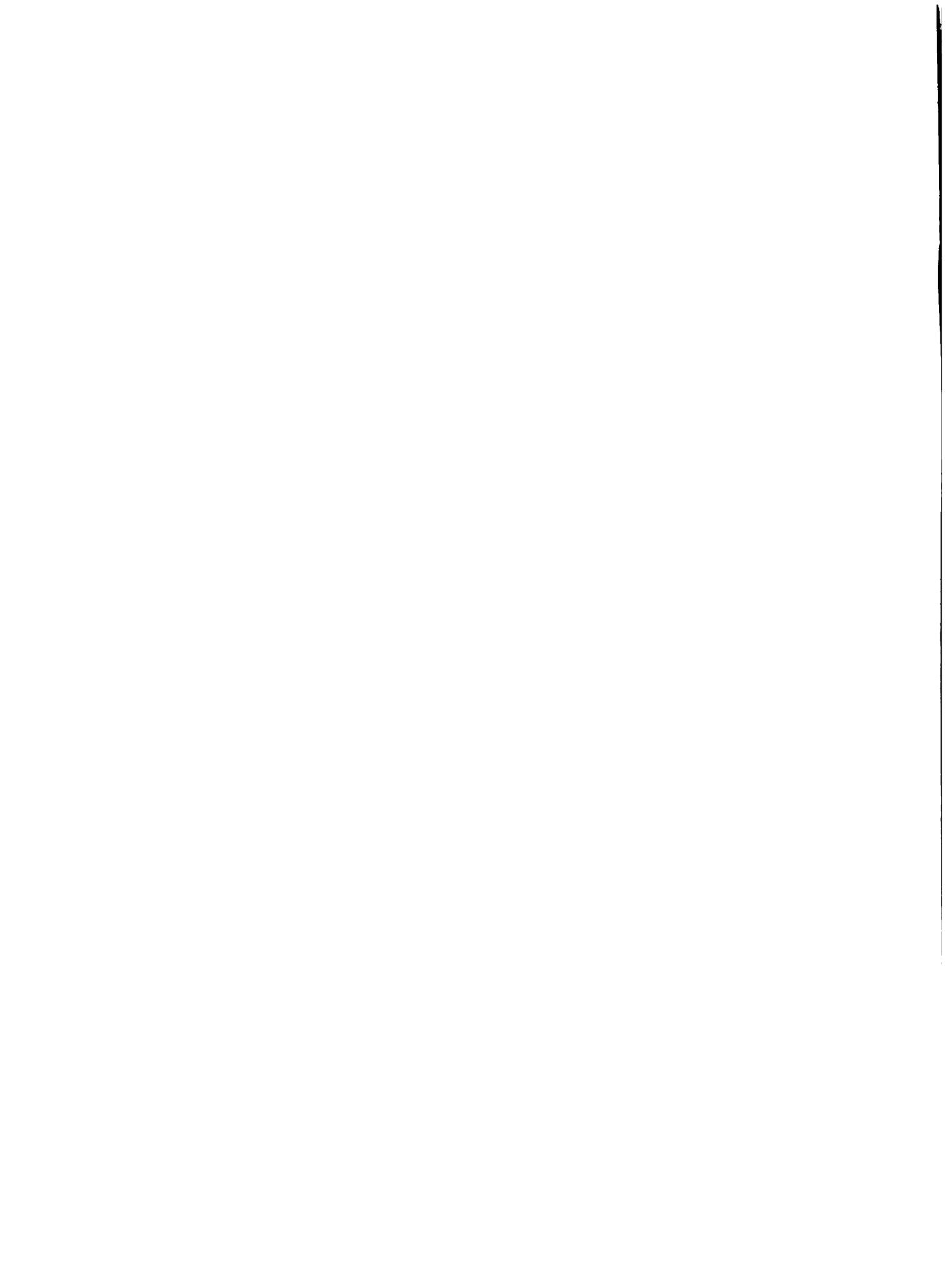
Oficina en Guatemala

11CA
P.M. 417
BV-7363

0000513

CONTENIDO

| | <u>PÁGINA</u> | |
|-----|--|----|
| I | INTRODUCCIÓN | 1 |
| II | MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL | 6 |
| | A. UBICACIÓN CONCEPTUAL DEL TÉRMINO MANEJO DE PROYECTOS O PROGRAMAS | 6 |
| | B. EL CONCEPTO DE DIRECCIÓN Y SU ROL EN LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO ITERATIVO DE PLANIFICACIÓN-EJECUCIÓN | 7 |
| | C. RELACIÓN ENTRE LA CONDUCCIÓN Y EL MANEJO | 8 |
| | D. EL CONCEPTO DE PROGRAMA Y PROYECTO | 10 |
| III | EL MANEJO DE PROYECTOS O PROGRAMAS DURANTE LA EJECUCIÓN | 15 |
| | A. DEFINICIÓN DEL PROCESO DE MANEJO DURANTE LA EJECUCIÓN DE UN PROYECTO O PROGRAMA | 15 |
| | B. COMPONENTES ESENCIALES DEL MANEJO DURANTE LA EJECUCIÓN | 16 |
| | C. EL ENFOQUE DINÁMICO DE MANEJO DE ACUERDO A LA NATURALEZA DEL PROYECTO | 18 |



| | | |
|----|--|----|
| IV | EL PROCESO DE COORDINACIÓN Y DE VINCULACIÓN CON EL MEDIO, DURANTE LA EJECUCIÓN DEL PRO- YECTO O PROGRAMA | 22 |
| | A. LA RAZÓN DE SER DE LA COORDINACIÓN EN UN PROYECTO O PROGRAMA | 22 |
| | B. NATURALEZA DE LA COORDINACIÓN A NIVEL DE UN PROYECTO O PROGRAMA | 25 |
| | C. LA FUNCIÓN QUE CUMPLE LA COORDINACIÓN COMO COMPONENTE DEL MANEJO DE UN PROYECTO O PROGRAMA | 29 |
| | D. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE COORDINACIÓN | 34 |
| | E. LA INTEGRACIÓN DEL ELEMENTO HUMANO AL PROCESO DE COORDINACIÓN | 38 |
| | F. LA VINCULACIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL OBJETIVO Y SU RELACIÓN CON LA COORDINACIÓN | 42 |
| V | EL ENTORNO AMBIENTAL Y SU INFLUENCIA EN LA TAREA DE MANEJO | 47 |
| | ANEXO A. ESTUDIO DE CASO | 57 |

I. INTRODUCCION

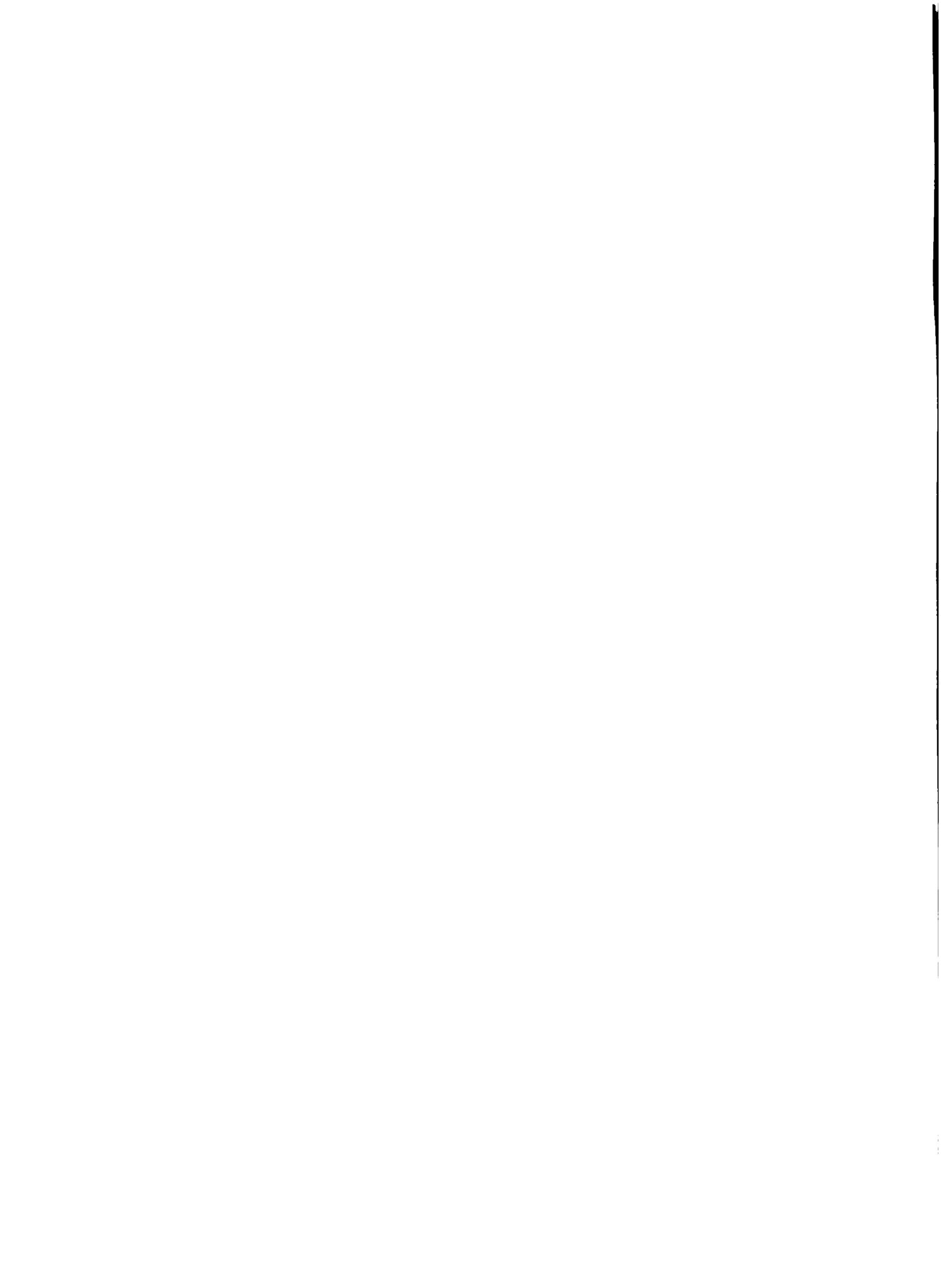
El presente documento enfoca los aspectos conceptuales y operativos de la coordinación y vinculación con el Medio, como componente del manejo de un proyecto o un programa. Su tratamiento analítico se encuadra y limita exclusivamente a los aspectos de ejecución.

La coordinación y vinculación con el Medio se ve, como un componente dentro de un conjunto mayor de elementos interrelacionados que definen el contenido del esfuerzo de manejo durante la ejecución de un Proyecto o Programa. De esa manera, analíticamente la coordinación no puede tratarse separada de los otros componentes de manejo, ya que se caería en el error de esbozar una panorámica incompleta de lo que es la tarea directiva durante el proceso de manejo. Sin embargo, para fines analíticos se le da un tratamiento particular al tema, a fin de poder determinar los elementos esenciales que lo integran y definen, y que permiten "medir" el esfuerzo coordinador, de manera tal de poder facilitar el proceso decisorio que debe generar el esfuerzo de manejo en sí.

Las lecciones del pasado en relación al problema de coordinación son muy elocuentes a nivel de proyectos y programas. El esfuerzo de coordinación clásico del pasado se ha centrado más en la forma que en el contenido. El mayor énfasis se ha puesto en diseñar mecanismos de compensación organizacional (que lógicamente buscan satisfacer necesidades organizacionales horizontales de una estructura) y una excesiva preocupación de cómo integrar la composición de dichos mecanismos. De esa manera, hemos visto toda una gama de comités y consejos nacionales y regionales de coordinación de proyectos cuya efectividad ha dejado mucho que desear.

El otro enfoque al problema ha sido, el de aplicar infructuosamente el principio de autoridad escalar, a través de la figura de los Jefes de Proyectos y "Super-Coordinadores" confiriéndoles autoridad de línea dentro de una estructura de proyecto altamente diferenciada y con grandes requerimientos tecnológicos. El efecto de esto ha sido una mayor confusión en el sistema de relaciones laterales normativas del proyecto y una acentuación de la diferenciación entre los componentes del mismo.

De hecho la coordinación dentro del Sector Público Agrícola ha sido difícil de acuerdo a la experiencia. Ha sido más fácil lograr una coordinación entre sectores.



Los Comités de Coordinación (de los cuales abundan los ejemplos) generalmente han sido infructuosos lo que es de esperar, dada la falta de autoridad funcional real de que han carecido para coordinar actividades.

La coordinación ha sido más difícil dentro del sistema institucional público. Las instituciones público-agrícolas son las más débiles, las menos progresistas y las más débilmente estructuradas, a diferencia de los otros sectores. Resulta más complejo entonces, trabajar con otras instituciones desde una posición débil y sin líneas claras de autoridad.

Los programas agropecuarios son complejos en su naturaleza y requieren de la participación de numerosas instituciones. El éxito depende de la predisposición de las instituciones de participar efectivamente en un proceso de coordinación. La lección es de que, es necesario contar con apoyo político antes de lanzar una estrategia de coordinación determinada. Por lo tanto, los aspectos políticos y motivacionales juegan un rol importante en la efectividad del esfuerzo de coordinación.

Otra lección de la experiencia es de que el esfuerzo de coordinación dentro del Sector Público Agrícola es costoso y escasamente eficiente y efectivo, por lo que debe ser minimizado y concentrado en la etapa de programación, aislando las actividades mínimas que requie-

ren de integración y, reafirmado a través del control de la ejecución.

Frente a este panorama anterior, el presente documento tiene como propósitos, presentar una reconceptualización del enfoque de coordinación a nivel de proyecto o programa, a precisar sus elementos constitutivos, y a clarificar el uso que la Dirección puede darle al proceso coordinador, para incrementar la efectividad del manejo y aprovechar su poder gerencial. Así mismo, se pretende que sea utilizado como material de referencia y de capacitación para aquellas personas involucradas en los aspectos de ejecución de proyectos y programas en sus países, sea que estén en roles directivos u operativos.

De esta manera, el documento describe en la Sección II, el marco referencial conceptual, en donde se le da ubicación al proceso de manejo dentro de la tarea directiva continua, permanente e iterativa de Planificación-Ejecución en que se ve envuelto el sistema Institucional Agropecuario. Se define el concepto de Dirección y su rol en la conducción del proceso y se establece la relación entre la conducción del proceso de planificación-ejecución y el proceso de manejo. Adelantando así mismo una reconceptualización de los términos, "Proyecto" y "Programa".

Luego se pasa a introducir al lector a la antesala de lo que es la esencia del Manejo de Proyectos y Programas, como herramienta de conducción restringiendo su tratamiento a la etapa de ejecución. Aquí



se hace hincapié en la necesidad de que el enfoque de Manejo sea adaptativo en vez de aplicarse en forma rígida e inflexible, para lograr un efecto de Manejo apropiado de acuerdo a la naturaleza del proyecto y a la naturaleza del entorno ambiental en que deberá ejecutarse. Este es el punto central que se enfoca en la Sección III.

En la Sección IV se define la naturaleza normativa del proceso coordinador, al interior de un proyecto o programa. Así mismo se define la función que cumple, como también la naturaleza de los resultados que deberá generar. Definiendo así mismo los elementos que lo integran en términos de las actividades que debe realizar la dirección del proyecto o programa. Finalmente se define la naturaleza y las actividades que se deben desarrollar para lograr una vinculación apropiada que permitan una coordinación efectiva con la población objetivo del proyecto.

Por último, la Sección V, enfoca el análisis hacia la identificación de los factores diversos que definen el entorno ambiental que rodea la ejecución y, las influencias de éstos sobre el componente de coordinación y vinculación.

Al final se incluye un Estudio de Caso, para ser utilizado en actividades de capacitación centradas en este importante componente del manejo.



II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

A. UBICACION CONCEPTUAL DEL TERMINO "MANEJO DE PROYECTOS O PROGRAMAS"

El quehacer central del Sector Público Agropecuario es el de enfrascarse en un proceso continuo, permanente e iterativo de planificación-ejecución ^{1/}. A través del mismo se generan políticas y se ejecutan planes, programas y proyectos para orientar, conducir, e incentivar el desarrollo agrícola y el bienestar rural de un país.

El sistema de Dirección, entendiéndolo en el concepto más amplio, y en sus respectivos ámbitos de actuación, es el responsable de conducir, a todo nivel, este proceso iterativo de planificación-ejecución.

Este proceso se dá, desde el nivel más general del sector, hasta el nivel más específico de un programa o proyecto. Este nivel específico del proceso de planificación-ejecución a nivel de

^{1/}

En el presente documento la planificación y la ejecución, conceptualmente se ven como un solo proceso integral. En el pasado se han visto como procesos independientes y en la mayoría de los países, hasta se les ha tratado como procesos mutuamente excluyentes a pesar de ser elementos integrales de un proceso único iterativo.



un programa o proyecto, es en donde ubicamos entonces el término "manejo".

B. EL CONCEPTO DE DIRECCION Y SU ROL EN LA CONDUCCION DEL PROCESO ITERATIVO DE PLANIFICACION-EJECUCION

El sistema de Dirección mencionado anteriormente, puede referirse a una persona ejecutiva o grupos de personas ejecutivas, que durante la conducción, tienen responsabilidades en la toma de decisiones y en el control del proceso de planificación-ejecución, en sus diversos ámbitos: de sector en general, de institución; de región, subregión, área geográfica o programa o proyecto en forma específica.

Así mismo, el sistema de Dirección puede referirse a los procesos que se dan, en términos de funciones y actividades necesarias, en la conducción de ese proceso iterativo de planificación-ejecución.

Por otro lado, el sistema de Dirección así mismo puede conceptualizarse como, un cúmulo de conocimientos o como una disciplina que tiene que ver con la aplicación de una serie de técnicas y procedimientos a través de los cuales se conduce el proceso de planificación-ejecución en el Sector Público Agrícola, en sus diversos ámbitos de actuación.

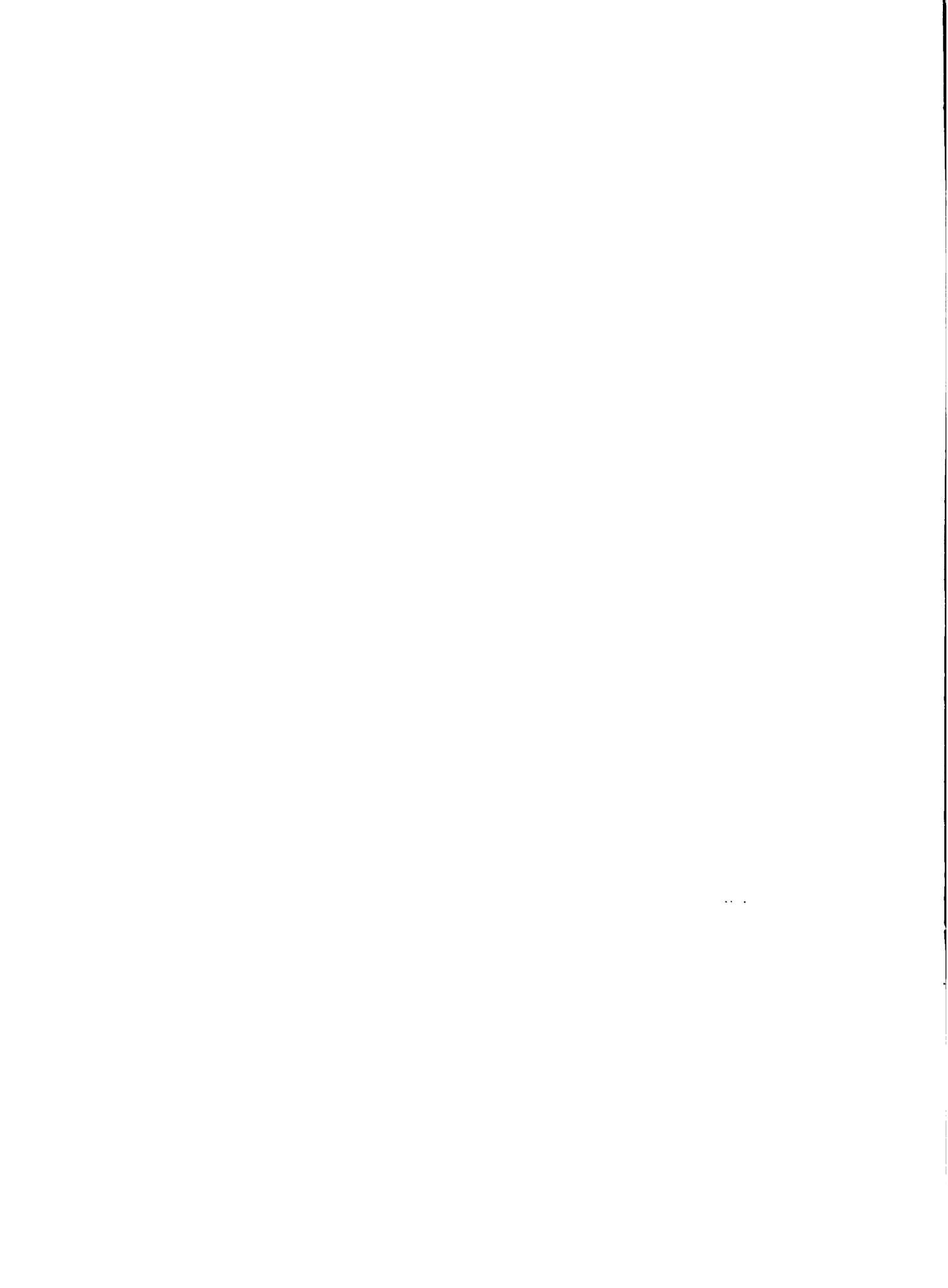


Por consiguiente, el rol del sistema de Dirección, en sus diferentes conceptualizaciones, es el de conducir el proceso integral de planificación-ejecución iterativo a todo nivel. Desde el nivel de formulación-ejecución-evaluación global de la política agrícola, hasta el nivel específico de formulación-ejecución-evaluación de un programa o proyecto en especial.

El sistema de Dirección por lo tanto, es el responsable del proceso de Manejo de Programas y Proyectos, ya sea a través de individuos o grupos de individuos que toman decisiones y controlan dicho proceso; realizando funciones y actividades que facilitan la materialización del proceso de manejo o, aplicando técnicas y procedimientos para conducirlo con la fluidéz requerida.

C. RELACION ENTRE LA CONDUCCION Y EL MANEJO

La conducción del proceso de planificación-ejecución, como tarea central del sistema de Dirección dentro del Sector Público Agrícola, es un proceso social y técnico. Se le concibe como proceso sociotécnico, ya que envuelve a individuos o grupos de individuos interactuantes que giran alrededor de ciertas tecnologías. A través de este interjuego de personas interactuando y de tecnologías utilizadas, es que se asignan y utilizan los recursos del Sector Público Agrícola; se influye sobre los actos de los individuos, grupos e instituciones involucradas; y se facilitan cambios con el fin de generar las decisiones que requiere el pro-



ceso de planificación-ejecución. Estas decisiones pueden ser de orden estratégico y se relacionan con la asignación de recursos, o pueden ser de orden operativo, y se relacionan con la utilización efectiva de esos recursos asignados.

Estas decisiones y la realización de actividades por parte del Sector Público Agrícola van dándole vida al proceso de planificación-ejecución. El proceso se cristaliza con la generación de políticas, de planes, programas y proyectos a través de los cuales se realizan actividades para satisfacer necesidades de la población rural.

Este proceso social y técnico que envuelve a la conducción del proceso iterativo de planificación-ejecución por parte del sistema de Dirección se expresa en varias dimensiones: puede ser general, o puede ser específico al centrarse a nivel de un Programa o Proyecto.

A este proceso específico de planificación-ejecución; a su conducción; y al sistema de Dirección responsable de la misma es lo que entendemos por "Manejo de Proyectos y Programas".



D. EL CONCEPTO DE PROGRAMA Y PROYECTO

Con el fin de identificar y aislar los diversos componentes esenciales del manejo y darles ubicación y justificación dentro de un contexto conceptual, es necesario definir la esencia misma de lo que en la jerga desarrollista denominamos con los términos de: "Programa" y "Proyecto".

En este sentido, un "Proyecto" de desarrollo, "consiste de la totalidad de un esfuerzo discreto de apoyo al desarrollo agrícola/rural para crear, a través del aprovisionamiento y movilización efectiva de recursos, un resultado finito deseable, el cual se presupone que está directamente relacionado con un problema discreto del desarrollo".^{1/}

Este esfuerzo discreto de apoyo al desarrollo, puede conceptualizarse así mismo como una combinación organizada de tareas que se impone el Sector Público Agrícola, para lograr un objetivo particular en términos de unos resultados deseables, previamente especificados.

El proyecto entonces se diseña alrededor de una relación de

^{1/}

AID. 1980. Design and Evaluation of AID-Assisted Projects. Training and Development Division. Office of Personnel Management. U.S. Agency for International Development. Washington, D. C.

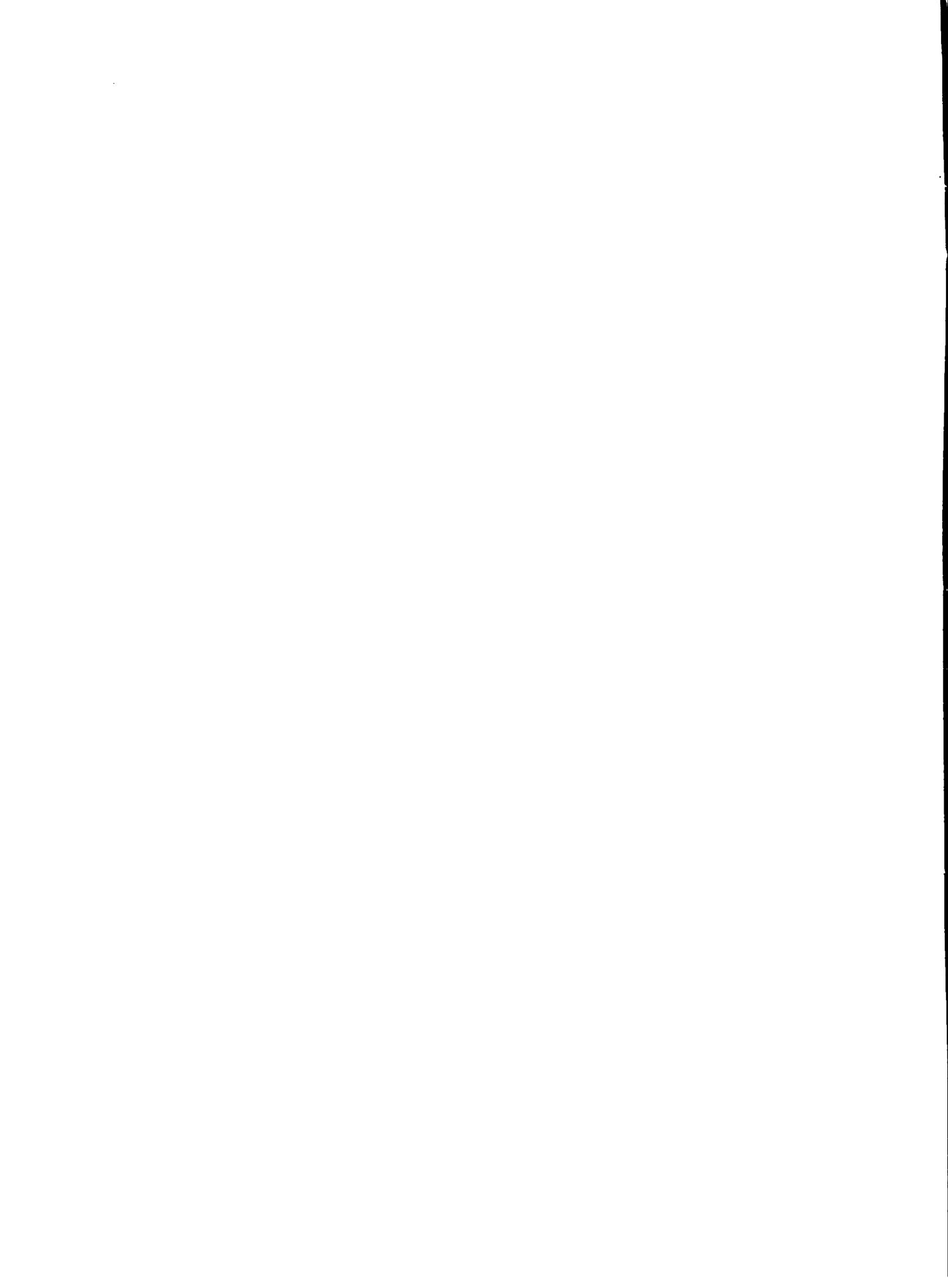


causa-efecto. La totalidad del esfuerzo discreto de apoyo al desarrollo se diseña sobre la base de una serie de hipótesis interconectadas 1/. Las mismas dan origen a la "Hipótesis del Desarrollo" 2/ que guía la formulación de todo proyecto. Esta hipótesis de desarrollo asume, una vez precisado el problema al cual se desea contribuir a resolver, que ciertos insumos específicos al utilizarse pueden resultar en ciertos productos de un proyecto; de que estos productos a su vez dan lugar al logro de los objetivos de un proyecto; y que al alcanzar dichos objetivos, esto contribuye a los objetivos de un programa o, de un objetivo sectorial de desarrollo o a la operacionalización de una medida de política.

La lógica entonces nos indica que durante la ejecución el esfuerzo de manejo de un proyecto, debe orientarse a ir creando las condiciones necesarias para que, cristalicen de manera eficiente, las consecuencias lógicas o empíricas asumidas, y darle

1/ Una hipótesis, es un enunciado tentativo acerca de una relación causa-efecto, sobre la cual existe cierta incertidumbre acerca de su validez. De tal manera que las consecuencias lógicas o empíricas asumidas, deben ser examinadas más de cerca de acuerdo a los hechos y a la evidencia que pueda generarse durante la ejecución.

2/ Debido a las incertidumbres del medio social y económico del país y a la ausencia de una teoría determinística del desarrollo, sobre la cual basar las predicciones de resultados futuros de un proyecto o programa. En la etapa de diseño, el proyecto se plantea en la forma de una serie de hipótesis interconexas que dan origen a lo que la literatura denomina, la "Hipótesis del Desarrollo" de un proyecto determinado.

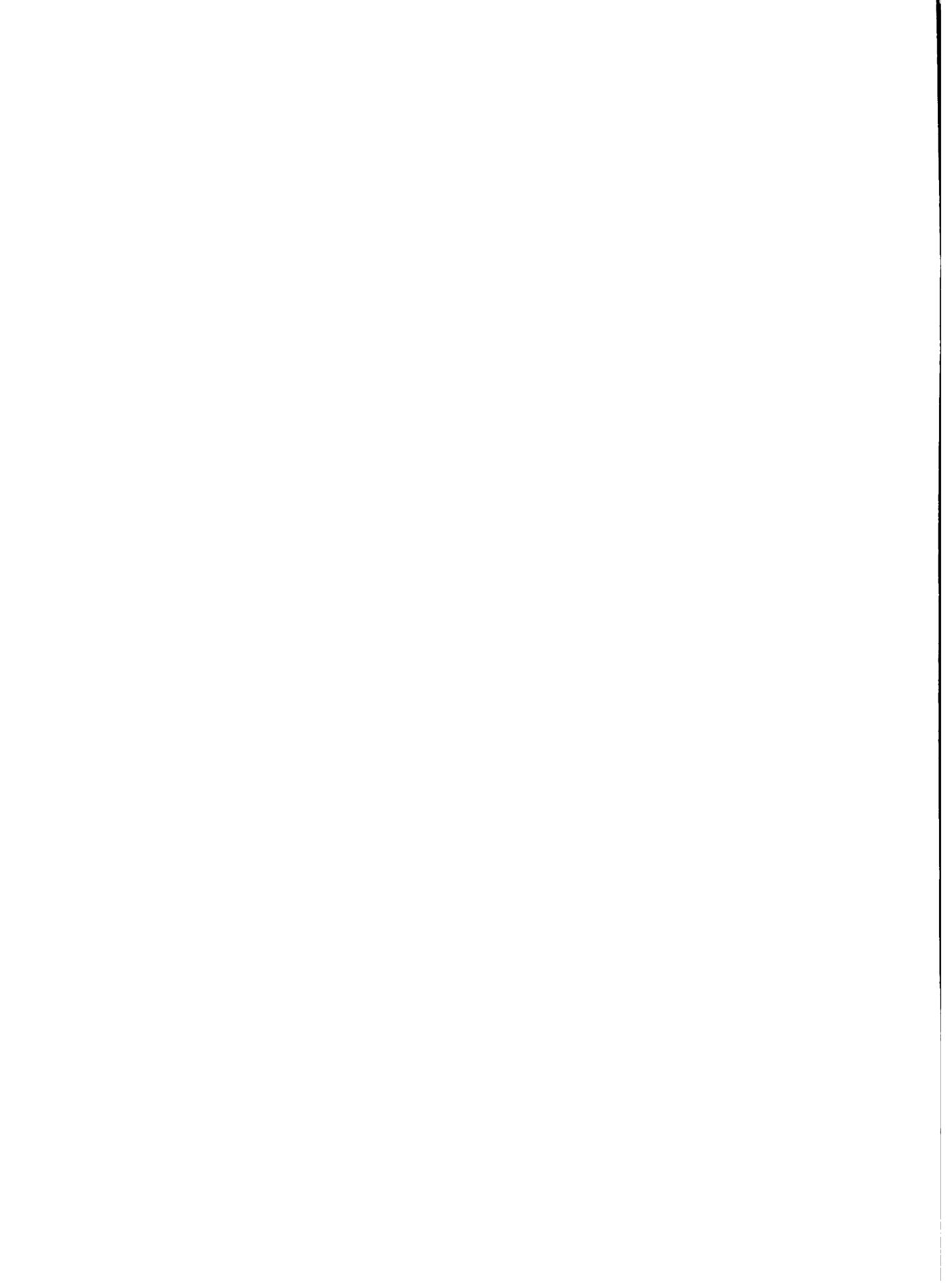


realidad a la intencionalidad del diseño inicial. Es por eso que el manejo, debe visualizarse como un esfuerzo deliberado e intencionado. La experiencia de nuestros países está plagada de ejemplos, en los cuales el esfuerzo de manejo se ha enfocado como una función de control, asumiendo los encargados de administrarlo que los diferentes componentes de manejo se dan por generación espontánea.

Generalmente los términos, proyecto y programa se han utilizado en forma intercambiable. En otras ocasiones se les ha utilizado como categorías programáticas y presupuestales para indicar conjuntos de proyectos dentro de una categoría determinada, y conjuntos de recursos para ejecutar tramos de varios proyectos.

Un "programa" consiste de una acción gubernamental que se inicia para asegurar objetivos cuyo logro se considera problemático. El "programa" cobra vida entonces, cuando las condiciones iniciales en la definición de una política han sido satisfechas. O sea, cuando la etapa de hipótesis de una determinada política, ha sido superada. Entonces, el término "programa", significa la transformación de una hipótesis de política, en acción gubernamental. 1/

1/ Pressmand and Wildavsky. 1973. En Program Implementation in Developing Countries. Maxwell Training and Development Programs. Syracuse University. March 1978.



Por otro lado, esta acción gubernamental así mismo se define en términos de una hipótesis. O sea que un programa no es más que una hipótesis de desarrollo interconexa, constituida por un conjunto de actividades del Sector Público Agrícola, que conllevan un enfoque funcional amplio o un enfoque sectorial, las cuales se desarrollan para lograr determinados objetivos de política.

Un programa puede incluir actividades continuas del Sector Público Agrícola. Por otro lado un programa así mismo puede incluir actividades socio-económicas más restringidas en su naturaleza y en el tiempo y que tienen que ver con el mejoramiento de bienes y servicios específicos.

Los programas de desarrollo frecuentemente incluyen varios proyectos, pero generalmente ambos constituyen categorías diferentes, siendo los proyectos más específicos en cuanto a: objetivos, financiamiento y horizonte de tiempo.

Entonces, un Programa de Desarrollo puede concebirse ... "como la provisión y utilización de recursos y otros medios de apoyo necesarios para lograr un conjunto determinado de objetivos, que operacionalizan decisiones estratégicas y operativas generadas durante la conducción del proceso global de planificación-ejecución, y los cuales se implementan a través de actividades específicas".



El programa en este caso, puede concebirse entonces, como una colección orgánica de objetivos propios del mismo; con sus respectivas actividades prescritas para su logro; los recursos asignados y otros medios de apoyo; una organización y los productos que debe generar. Estos ingredientes son los que le dan su propia personalidad programática al programa.

El programa constituye un nivel programático inmediato superior al de proyecto e inmediato inferior al de política, en términos del proceso iterativo de planificación-ejecución. El programa se operacionaliza a través de conjuntos de proyectos o a través de conjuntos de actividades interrelacionadas, que movilizan los recursos asignados a este y permiten el logro de sus objetivos. Sin embargo, un grupo de proyectos no necesariamente conforman o definen un programa.

A nivel de programa entonces, se da una relación de causa-efecto parcial, dentro de la hipótesis de desarrollo interconexa sobre la que subyace su diseño, entre el objetivo de cada proyecto específico que lo integra y los objetivos propios del programa. O entre el objetivo propio del programa y la contribución que realiza cada subconjunto de actividades, con respecto a dichos objetivos.

III. EL MANEJO DE PROYECTOS O PROGRAMAS DURANTE LA EJECUCION

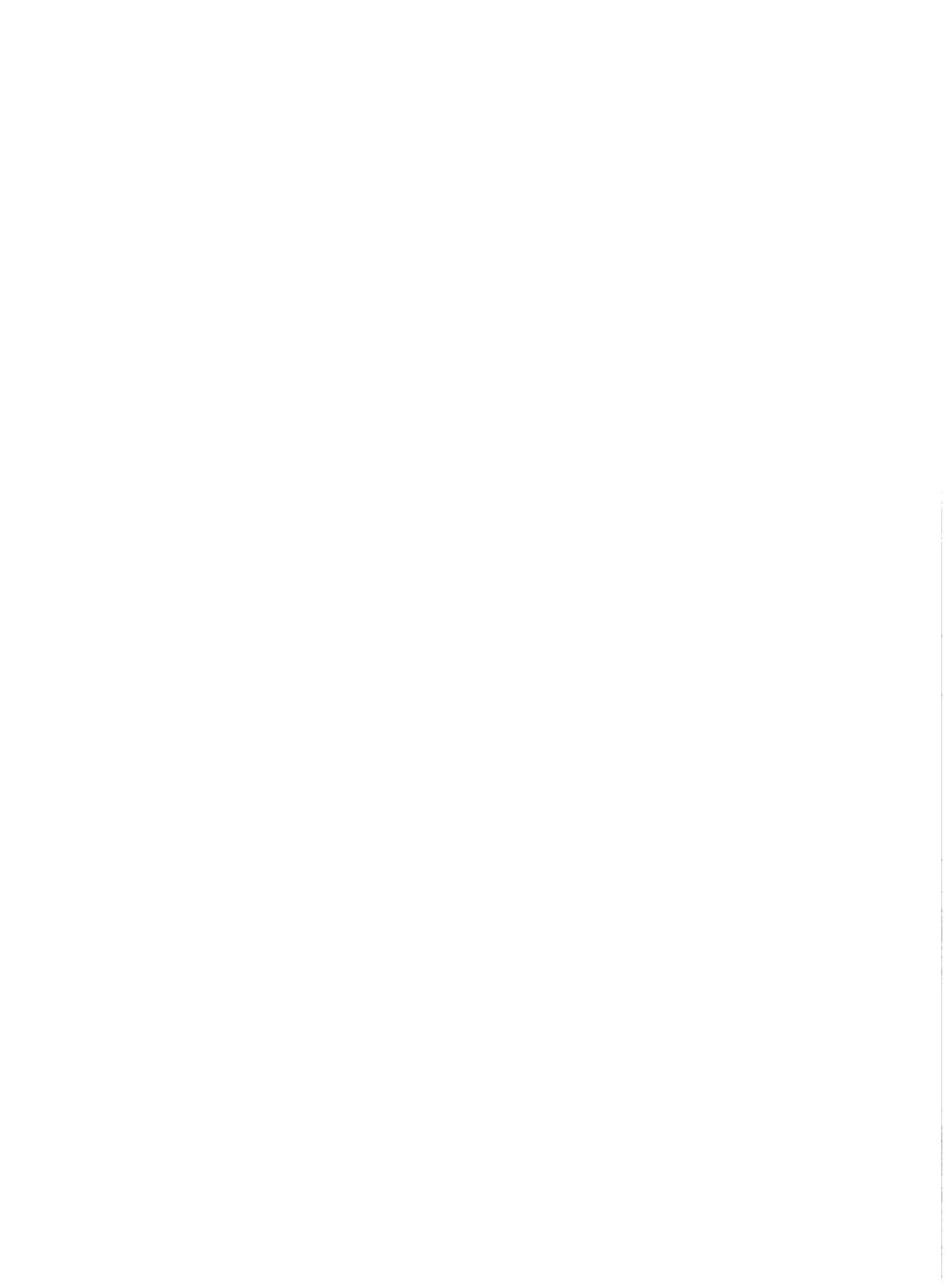
En esta primera fase de elaboración conceptual ^{1/}, el término Manejo de Proyectos o Programas (el cual normativamente abarca las diferentes etapas del ciclo de un proyecto) se le está dando un tratamiento analítico ubicado específicamente en la etapa de "ejecución" del ciclo normal del mismo. Por consiguiente de aquí en adelante, todos los términos y elaboraciones conceptuales referidas al Manejo de Programas y Proyectos y el tratamiento del componente de Coordinación y Vinculación del Programa o Proyecto con el Medio, objeto de este documento, se referirán exclusivamente a la etapa de ejecución, dentro del ciclo del programa o proyecto.

A. DEFINICION DEL PROCESO DE MANEJO DURANTE LA EJECUCION DE UN PROYECTO O PROGRAMA

En este sentido, una primera aproximación a una definición sobre Manejo de Programas o Proyectos durante su ejecución se visualiza como, ... "un conjunto de actividades interrelacionadas que se realizan durante la ejecución de un Programa o Proyecto y, que forman parte del proceso iterativo de planificación-ejecución,

^{1/}

En la actualidad el concepto de Planificación, del planificador y su rol, del Manejo de Programas y Proyectos y otros aspectos conceptuales de la planificación y administración del desarrollo, está atravesando por una fase de reelaboración conceptual dentro del IICA.



las cuales al llevarse a cabo en forma adecuada, permiten que los recursos (humanos, físicos y financieros) asignados, sean movilizados en forma eficiente y contribuyan a la ejecución efectiva de las decisiones operativas adoptadas, y a la satisfacción de las necesidades de la población rural". 1/

B. COMPONENTES ESENCIALES DEL MANEJO DURANTE LA EJECUCIÓN

La concepción de un proyecto o programa de desarrollo se ve entonces como, la totalidad de una tarea discreta (basada en una serie de hipótesis interconexas) orientada hacia la generación de resultados finitos que conducen a la solución de un problema discreto del desarrollo en un país determinado. Este contenido, en términos de la tarea total discreta que envuelve a un programa o proyecto y el basamento de dicha tarea en una serie de hipótesis interconexas, nos lleva hacia la identificación de una serie de componentes esenciales interrelacionados que definen el proceso de manejo del programa o proyecto. Dichos componentes definidos por las funciones, actividades y técnicas interrelacionadas que la dirección del proyecto debe desarrollar, cobran vida y justificación dentro del marco referencial operativo conque conceptualizamos el término Programa o Proyecto.

1/ Documento inédito del Programa 9 del IICA, sobre la conceptualización del proceso de Manejo de Proyectos o Programas.

De esta manera entonces, durante la ejecución de un programa y previo a su inicio, hay una actividad de validación y actualización de las hipótesis iniciales y de la tarea total discreta que envuelve al proyecto. Hay que activar la ejecución, como una especie de ejercicio previo a la ejecución; hay que organizar el trabajo interno y revisarlo continúa y permanentemente (ya que la organización inicial se basa en unas hipótesis y supuestos sobre el desarrollo). Así mismo, una vez dividido el trabajo interno, automáticamente se genera una necesidad de reagrupamiento e integración de segmentos apropiados del trabajo, en la forma y momentos más apropiados, dando lugar a la tarea de coordinación.

De igual forma, dado el bajo grado de certeza que rodea la ejecución de un programa y la baja predictibilidad de resultados óptimos, dentro de los procesos tecnocráticos institucionales en que se insertan los programas, el seguimiento y evaluación de la ejecución así como del impacto, cobran fuerza como componente esencial de la conducción de la ejecución del programa o proyecto.

Por lo tanto, los componentes esenciales de manejo durante la ejecución son los siguientes ^{1/}.

1/

Cada uno de estos componentes es actualmente objeto de una elaboración conceptual y serán presentados a futuro en módulos separados. En el presente documento solamente se mencionan para señalar su interrelación con el componente de "Coordinación y Vinculación con el Medio".

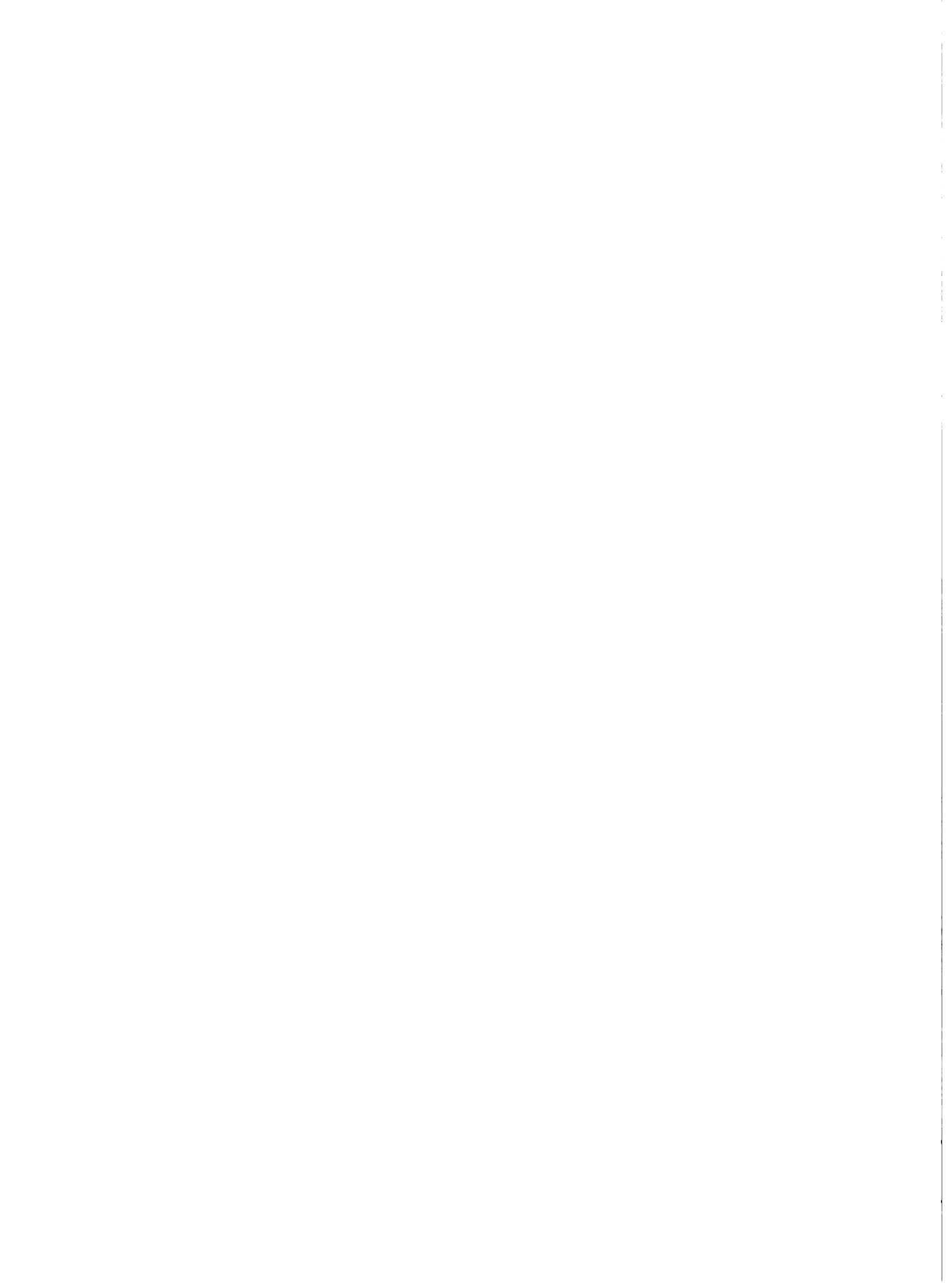


- 1) La validación del diseño.
- 2) La organización administrativa.
- 3) La programación de actividades.
- 4) La coordinación y vinculación con el medio.
- 5) La provisión de recursos.
- 6) El seguimiento y evaluación.
- 7) La activación para la ejecución.

Estas siete funciones están íntimamente interconectadas por un octavo componente que se le está denominando "capacidad directiva". Este último componente es el responsable de establecer y mantener el proceso de vinculación interna que mantiene unidos a los diversos componentes. Esta vinculación los convierte en partes interdependientes, cada una de las cuales afecta al desarrollo de todas las demás. De esta manera los resultados de un componente pueden constituir insumos para otros componentes.

C. EL ENFOQUE DINAMICO DE MANEJO DE ACUERDO A LA NATURALEZA DEL PROYECTO

El listado de componentes anteriormente enumerado constituye un conjunto válido de ingredientes de una estrategia determinada de manejo, durante la ejecución de un proyecto, en un momento dado. Sin embargo, la imagen que proyecta dicho listado no revela (para los propósitos básicos que debe cumplir un esfuerzo



de manejo durante la ejecución) ^{1/} lo que realmente sucede en muchos casos, o lo que debería suceder o, aún más, en donde reside el poder real y la utilidad del manejo de proyectos como herramienta de conducción del proceso de planificación-ejecución a ese nivel.

Los componentes esenciales no se dan en orden secuencial. Cada situación de ejecución de un proyecto es peculiar al mismo, y cada situación particular requiere de un enfoque de manejo específico. Por otro lado, un programa o proyecto va cambiando de características en formas muy importantes durante su período de vida. Los requerimientos del proyecto así mismo van cambiando durante su vigencia. Por lo tanto, no puede aplicarse el manejo con un enfoque rígido a un proyecto cualquiera sin tomar en cuenta: a) el ciclo de vida del mismo y b) las características particulares del proyecto en especial, que se desea manejar. Entonces es importante dejar en claro que el enfoque de manejo debe ser adaptativo y concatenarse con el ciclo del proyecto, así como también con la naturaleza de la tarea que involucra éste. Estos requerimientos estratégicos de un proyecto pueden cambiar durante el período de ejecución del mismo e, indican la necesidad de adap-

^{1/} Estos propósitos consisten, en la movilización eficiente de los recursos asignados de manera tal que contribuyan a la operacionalización efectiva de las decisiones operativas y a la satisfacción de necesidades de la población rural.

tar el enfoque de manejo, a los requerimientos estratégicos de diferentes fases de una etapa cualquiera del ciclo del proyecto, y de acuerdo a las circunstancias del entorno ambiental en que se ejecuta éste.

Por ejemplo, el análisis de la tarea envuelta en un proyecto o programa de desarrollo tecnológico, podrá indicar como requerimientos claves de éxito durante el inicio de su ejecución, unas necesidades perentorias de: compromiso del personal o las instituciones involucradas; de una coordinación; y del establecimiento de vínculos estrechos con la población rural objetivo.

Lo anterior conduce a la adopción y adaptación de un enfoque de manejo de la ejecución completamente distinto al que se podría requerir en fases más adelantadas de ejecución del proyecto o programa, en donde ya la calendarización de actividades, los aspectos de costos, de tiempo, de finalización oportuna y de seguridad de empleos del personal, serán de mayor importancia estratégica sobre todo, si se trata de un proyecto con financiamiento externo.

Lo anterior no significa que los componentes identificados pierden validez y universalidad. Más bien indica la necesidad de adaptar el enfoque de manejo a las diferentes fases de la ejecución en concordancia con la naturaleza del proyecto. El fortale-



21

cimiento del trabajo de equipo, un manejo general de los objetivos, un control informal y una vinculación muy estrecha con los productores, constituirán las características sobresalientes del enfoque de manejo inicial.

Mientras que una programación detallada y más o menos rígida, controles formales, líneas de autoridad y comunicación más formales y un seguimiento y evaluación más estrecha, caracterizarán el enfoque de manejo durante las etapas posteriores de ejecución.

Como corolario de lo anterior, podemos decir que, los componentes esenciales y las técnicas y herramientas disponibles para su aplicación, dentro del enfoque de manejo, son universales para cualquier proyecto o programa. Sin embargo, el mayor o menor énfasis y la relativa importancia de un componente sobre otro en la aplicación combinada de los mismos, tendrá que ser adaptativo de acuerdo a las circunstancias particulares de un proyecto. Estas circunstancias dependen de, la naturaleza de la hipótesis de desarrollo envuelta en el diseño y, de las circunstancias ambientales en que debe ejecutarse el Proyecto. El Manejo debe ser entonces, adaptativo para poder aprovechar al máximo su poder como herramienta de conducción efectiva del proceso iterativo de planificación-ejecución a nivel de Proyectos y Programas.

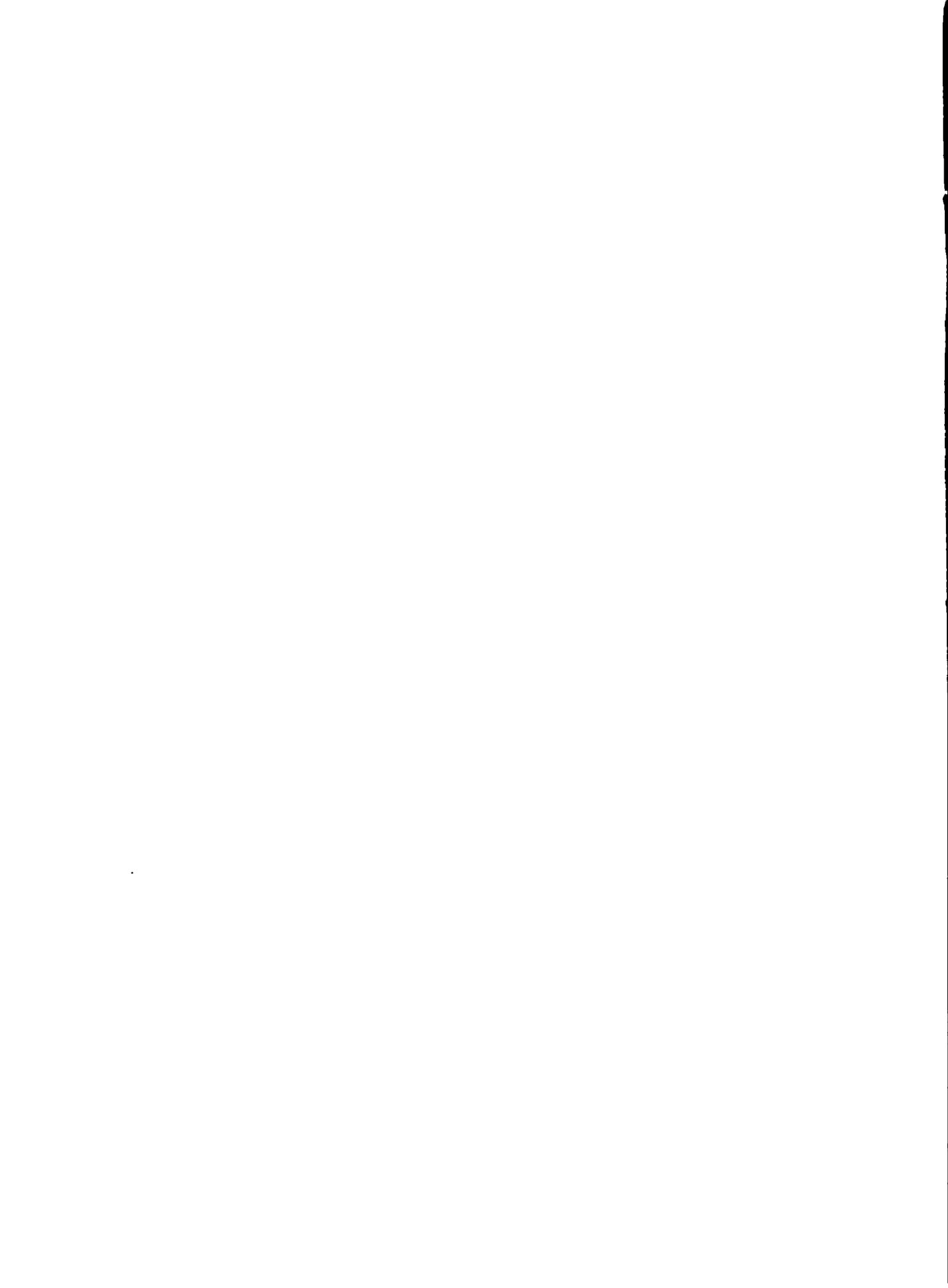
IV. EL PROCESO DE COORDINACION Y DE VINCULACION CON EL MEDIO, DURANTE LA EJECUCION DEL PROYECTO O PROGRAMA ^{1/}

A. LA RAZON DE SER DE LA COORDINACION EN UN PROYECTO O PROGRAMA

La historia de la ejecución de proyectos en nuestros países arroja una serie de lecciones que no pueden dejarse de lado. Los ejecutores de proyectos y programas han acumulado grandes desilusiones con proyectos que presuponían que durante la etapa de diseño, se podían resolver todos los desafíos involucrados en la definición de la naturaleza y características de un proyecto o programa. Que la hipótesis de desarrollo sobre la cual se afianza el diseño ya no tenía necesidad de ser probada durante la ejecución. Así mismo, que el plan de trabajo y su programación detallada era una tarea previsible y certera durante la etapa de diseño.

1/

Al hablar de coordinación nos referimos, al esfuerzo de Manejo que permite la integración y cooperación adecuada de los participantes del proyecto. Estos requerimientos internos, pueden referirse a actividades que corresponden a diferentes individuos y grupos dentro de una institución participante; a diferentes instituciones dentro del Sector Público Agrícola o a diferentes instituciones de diversos sectores públicos que cooperan con la ejecución del proyecto o programa. La vinculación del Proyecto o Programa con el Medio, se restringe a los procesos de participación y coordinación que deben darse entre las actividades del proyecto y la población rural a la que se orienta el mismo. Los otros factores del entorno ambiental que influyen sobre los componentes del manejo son tratados por separado.



El reconocimiento de estos errores, condujeron a la adopción de un segundo enfoque un poco más modesto, por parte de los "proyectólogos". Aquí se asume (modestamente) de que un plan de acción más o menos aceptable puede desarrollarse inicialmente en la etapa de diseño, pero que sin embargo el inicio de la ejecución debería verse como un período de prueba para el mismo.

Un tercer enfoque posterior (aún más modesto), parte del presupuesto de que la estrategia global de un proyecto o programa, no puede conocerse en su totalidad, antes de iniciado el esfuerzo de ejecución del proyecto o programa. Y que para maximizar las probabilidades de éxito del proyecto, la población rural objetivo, debería ser involucrada en las decisiones que atañen al proyecto.^{1/} Las consecuencias de este tercer enfoque para el manejo de proyectos o programas son:

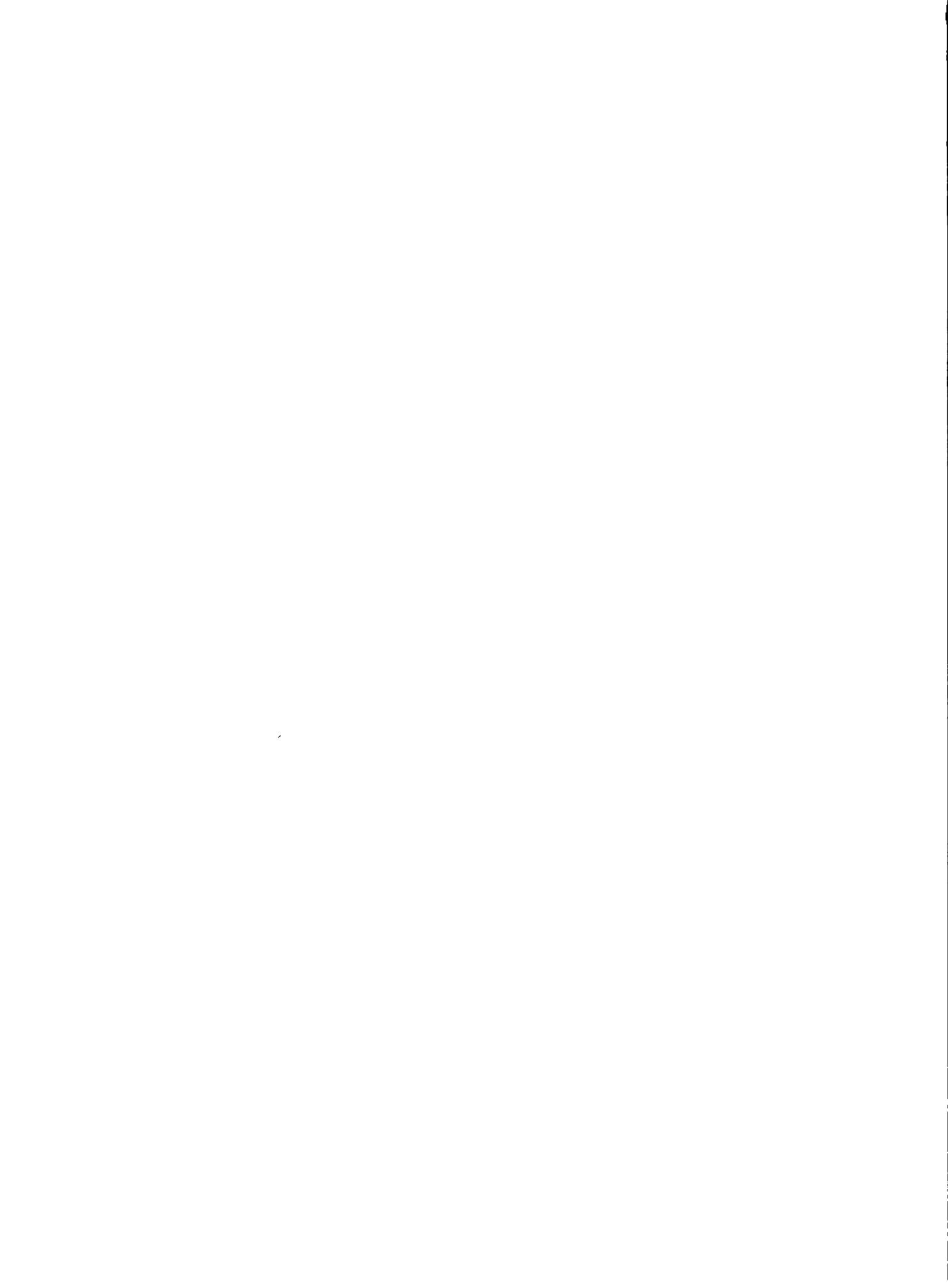
1. El reconocimiento de una realidad basada en el hecho de que todo el diseño de un proyecto o programa, se basa en hipótesis sobre el desarrollo, que requieren de prueba para su validación, modificación o rechazo durante la ejecución.

1/

Estos tres enfoques son discutidos ampliamente en: "Information for Decision Making in Rural Development. Volume I. 1978. Development Alternatives Inc. A report prepared for the Office of Rural Development, USAID. Contract AID/OTR-C-1383. Work Order No. 20.



2. Por consiguiente, su diseño debe ser flexible; lo suficiente para permitir al proyecto evolucionar en diferentes direcciones durante las primeras fases de ejecución.
3. Que existe no solo una necesidad de experimentación durante la ejecución, sino que también, una necesidad perentoria de información durante la misma sobre todo, de un flujo sistemático y de doble vía entre el esfuerzo de manejo y la población objetivo involucrada para lograr una vinculación efectiva de ésta al proceso de Manejo.
4. Que el esfuerzo de Manejo del proyecto o programa durante su ejecución, debe orientarse a ir dándole consistencia y coherencia a la hipótesis de desarrollo, que se va a probar empíricamente, a proveer herramientas que permitan una mejor especialización de las tareas necesarias de realizar para poder "experimentar" dicha hipótesis y a ir creando las condiciones necesarias para ajustar la estrategia del proyecto a una realidad que se desea cambiar, a través de la participación de la población como actores de ésta.
5. Que es necesario realizar un esfuerzo de manejo especial, a fin de que todos aquellos elementos de diseño, que se relacionan con recursos y servicios de apoyo que se previeron inicialmente, y que deberían de ser provistos por individuos, grupos e instituciones públicas y no públicas cooperantes se den en la práctica, a fin de no entorpe-

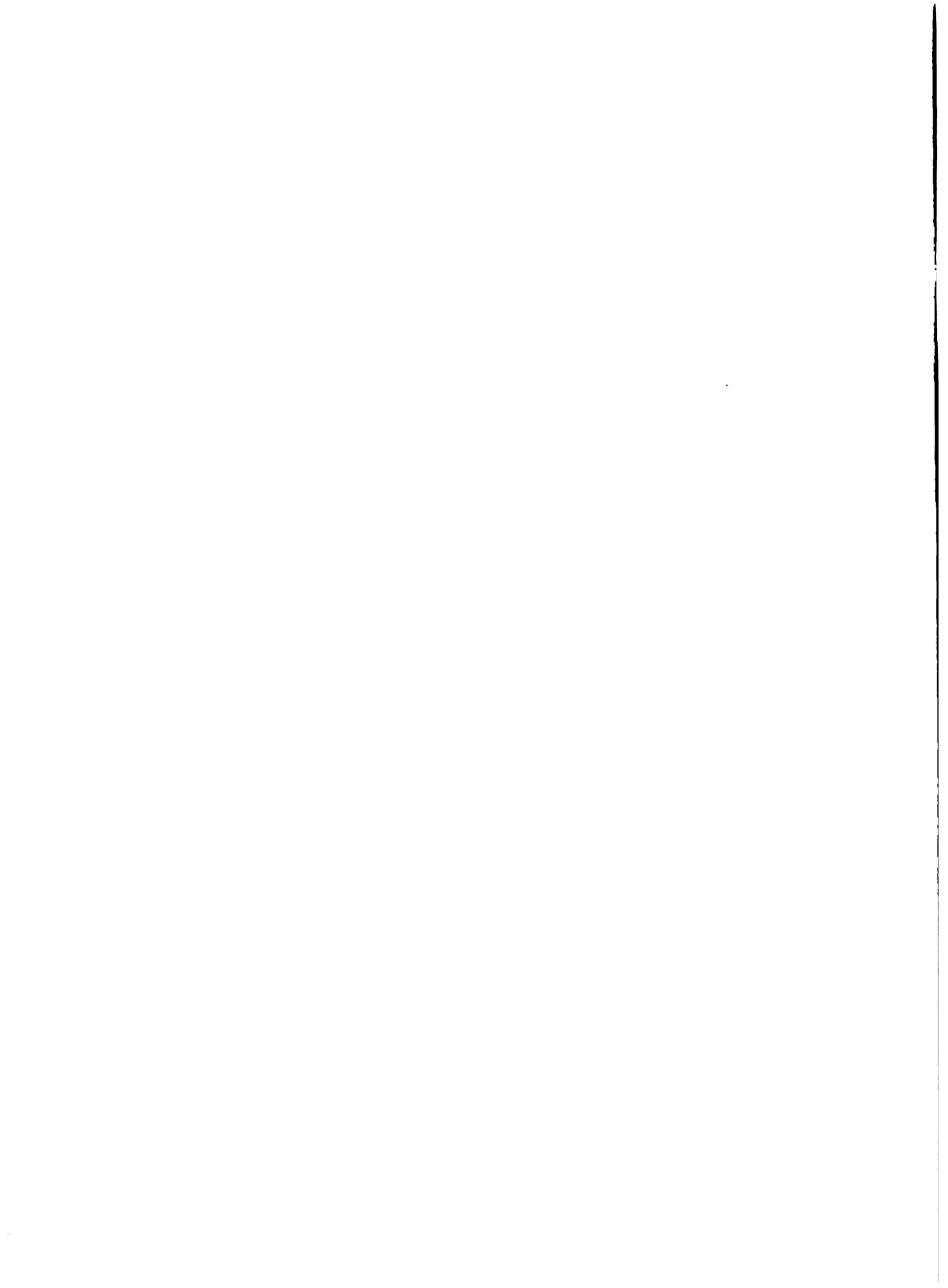


cer el proceso normal de ejecución del proyecto o programa. Esto es lo que le dá su razón de ser al componente de coordinación en un esfuerzo de manejo.

Son muchos los autores que propugnan por la importancia de lograr una adecuada cooperación y colaboración entre individuos y grupos de individuos e instituciones públicas y no públicas en un proyecto. Aún más, hay algunos que argumentan que la necesidad de coordinación, constituye la razón principal para aplicar un esfuerzo de manejo de proyectos. Es de vital importancia para el manejo de un proyecto o programa, conocer en dónde se necesitará de una coordinación, cuándo será necesaria y a través de qué medios será efectiva ésta.

B. NATURALEZA DE LA COORDINACION A NIVEL DE UN PROYECTO O PROGRAMA

En el abordaje analítico del problema de la coordinación, se hace necesario conceder especial énfasis al análisis y precisión de las "relaciones ambientales laterales" que deben darse entre individuos, grupos e instituciones que participan en una tarea común. El enfoque de la coordinación basado en conceder un mayor énfasis a las relaciones laterales que deberían de mantener los individuos, grupos e instituciones que deben trabajar juntas ha



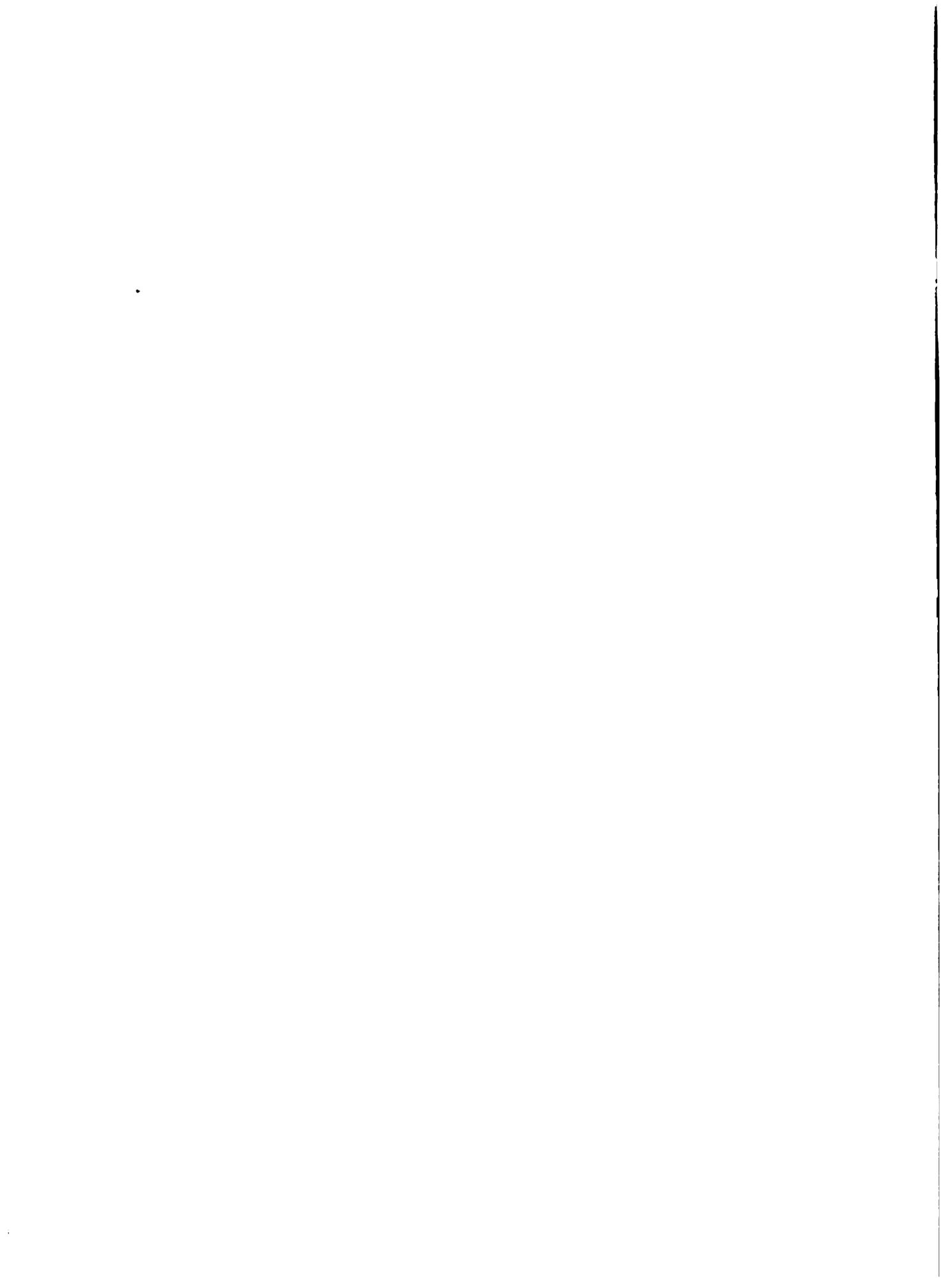
sido documentado por el autor en otra parte 1/.

Una breve síntesis de este enfoque se centra en la "conducta" que los individuos, grupos o instituciones que ejecutan funciones diferentes, deben mantener, ya que dependen uno del otro para la realización de una tarea, aún cuando no disponen de autoridad el uno sobre el otro como parte de su relación. La tendencia moderna entonces concede mayor énfasis a las relaciones laterales a través de las cuales se realizan los intercambios y transacciones que se deben dar en la ejecución de un proyecto.

El establecimiento de esas relaciones laterales está determinado por la "conducta institucional". Esta se refiere a la manera en que los individuos, grupos e instituciones en forma individual y como equipo actúan en forma complementaria para maximizar la efectividad de un proyecto o programa.

Dentro de la conducta adoptada por diferentes participantes en la ejecución de un proyecto podemos distinguir dos clases:

1/ VEGA LUNA, MAYO. 1982. Un nuevo enfoque analítico del problema de Coordinación en el Sector Público Agrícola. Taller de Análisis de la Problemática del Sistema de Coordinación del Sector Público Agrícola de Guatemala. Julio 14-16 de 1982. Oficina del IICA en Guatemala.

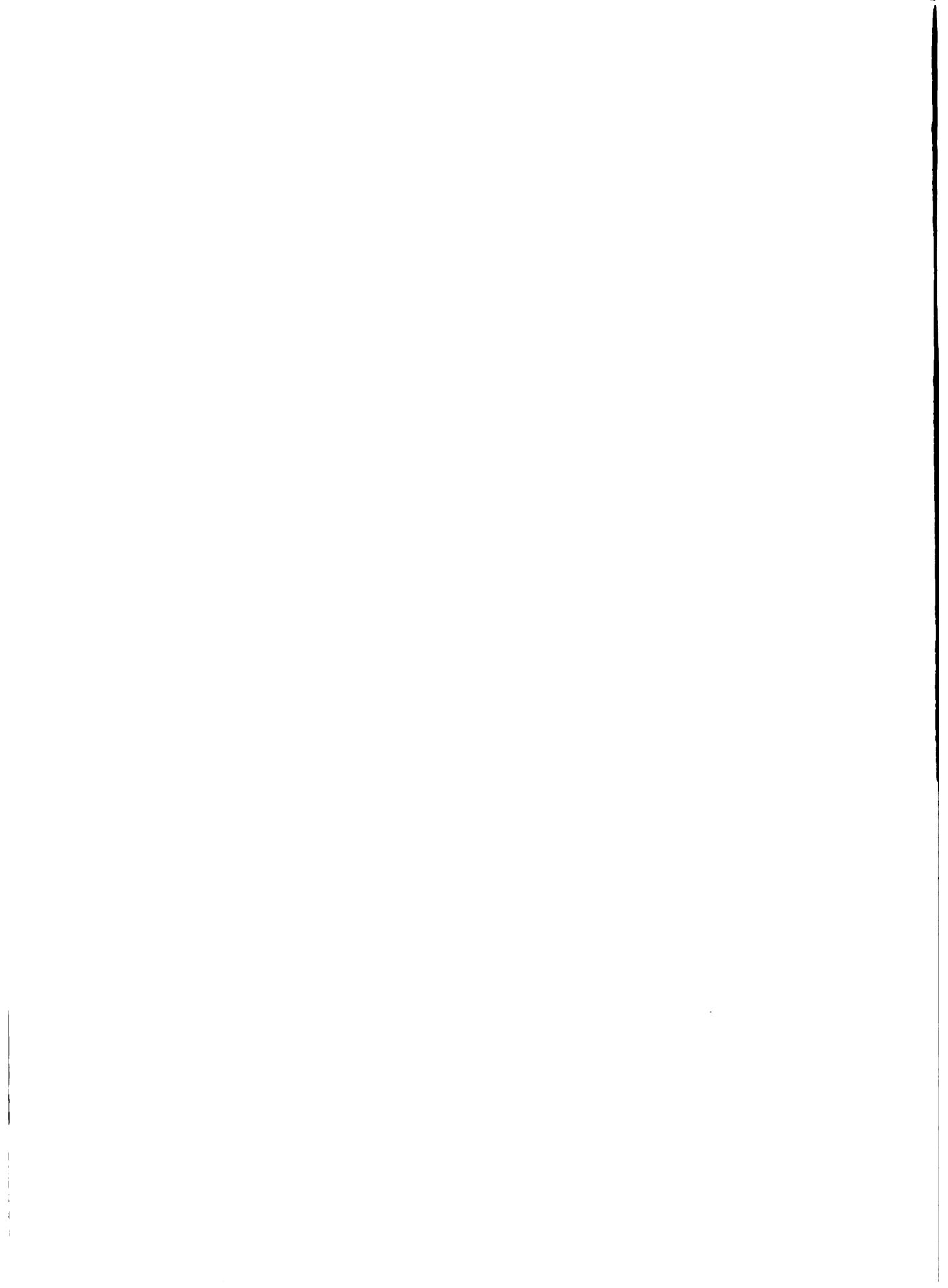


- a. Aquellos actos que ayudan al proyecto como tal a maximizar la efectividad integrada de los recursos que utiliza y,
- b. Aquellos actos que refuerzan el status individual de cada uno de los participantes en relación a los demás.

Con el primer tipo de conducta se establecen relaciones ambientales laterales entre dos o más individuos, grupos o instituciones a través de las cuales se efectúan las transacciones requeridas. Estas transacciones incluyen:

1. Relaciones de regateo, que permiten la negociación y concertación de: criterios, normas, procedimientos, acciones y logros finales del proyecto.
2. Relaciones habilitadoras que facilitan la sincronización directa de actividades y eventos relevantes dentro del flujo de trabajo del proyecto.
3. Relaciones facilitadoras a través de las cuales los individuos, grupos e instituciones que participan en el proyecto, se facilitan mutuamente servicios centralizados, en el momento más oportuno de la ejecución del proyecto.

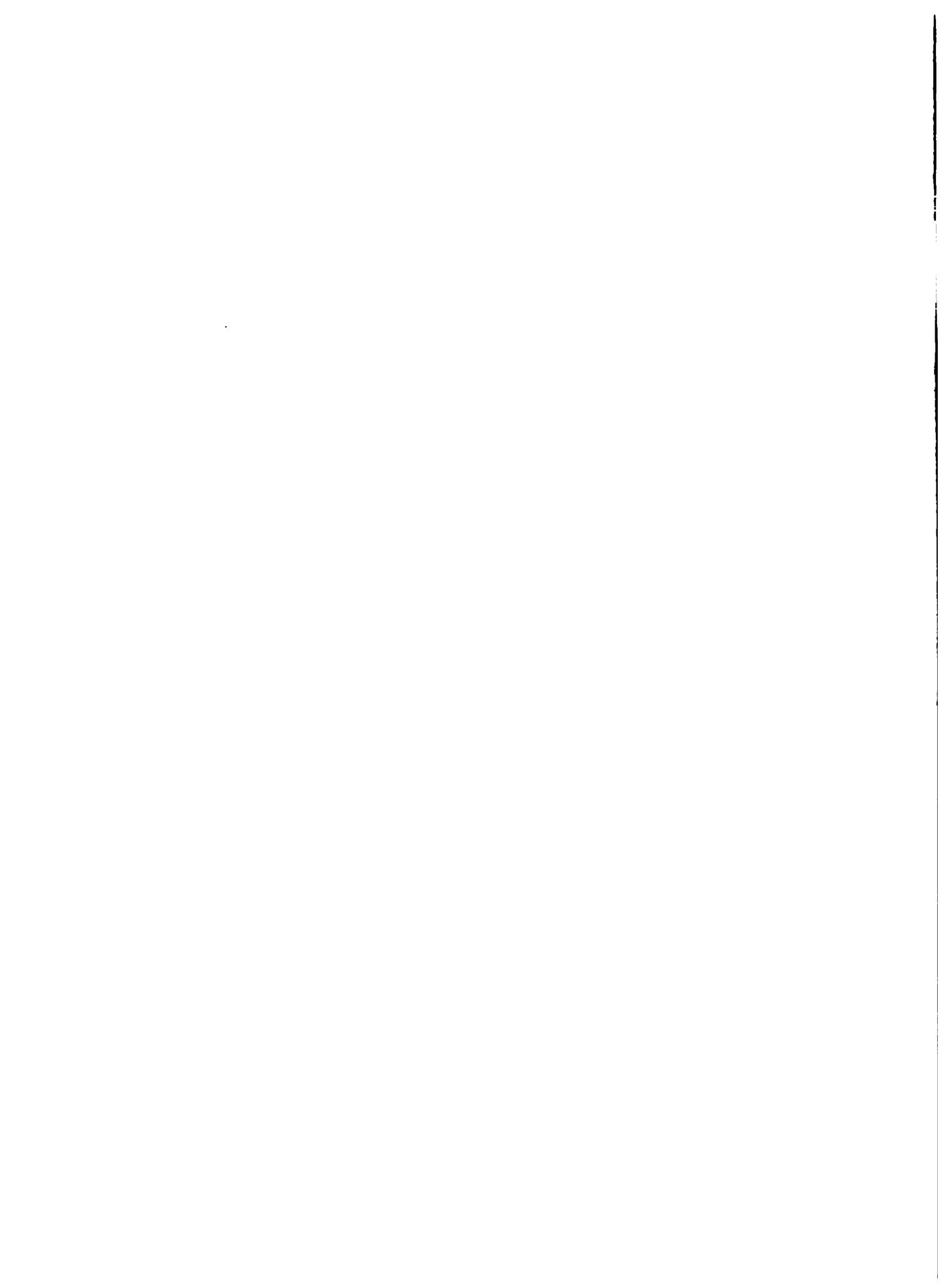
Este es el tipo de relación lateral ambiental que el Manejo de Proyectos a través del componente de coordinación debe asegurar en forma deliberada, de manera de darle ordenamiento a las activida-



des relevantes que involucran dichas relaciones dentro del plan de ejecución. Para luego, agruparlas e integrarlas en la forma más apropiada en el tiempo y el espacio de manera que el proyecto se ejecute en forma adecuada.

Una manera de solucionar el problema de coordinación en un proyecto sería la de asignar la tarea total a una sola persona con calificaciones para realizar todo el trabajo. Generalmente esto no es posible. Usualmente se toma ventaja del poder de la especialización y se utilizan diferentes tipos de profesionales al ejecutar un proyecto. De esa manera se asignan diferentes segmentos del trabajo a estos diferentes grupos e individuos dentro de su respectivo campo profesional. Una vez dividido el trabajo en sus diferentes segmentos de la tarea requerida, el proceso de manejo entonces crea para sí mismo el trabajo de integrar los diferentes segmentos relevantes de la manera más apropiada y en el tiempo más oportuno.

La coordinación entonces tiene que ver con el proceso de manejo intencionado y deliberado, de ordenar un conjunto de actividades y eventos relevantes de la ejecución del proyecto o programa, los cuales se encuentran altamente diferenciados por el medio ambiente, con el fin de agruparlos y darles integración en la forma más apropiada y en el momento más oportuno, de manera tal de que la ejecución se realice con la fluidéz requerida.



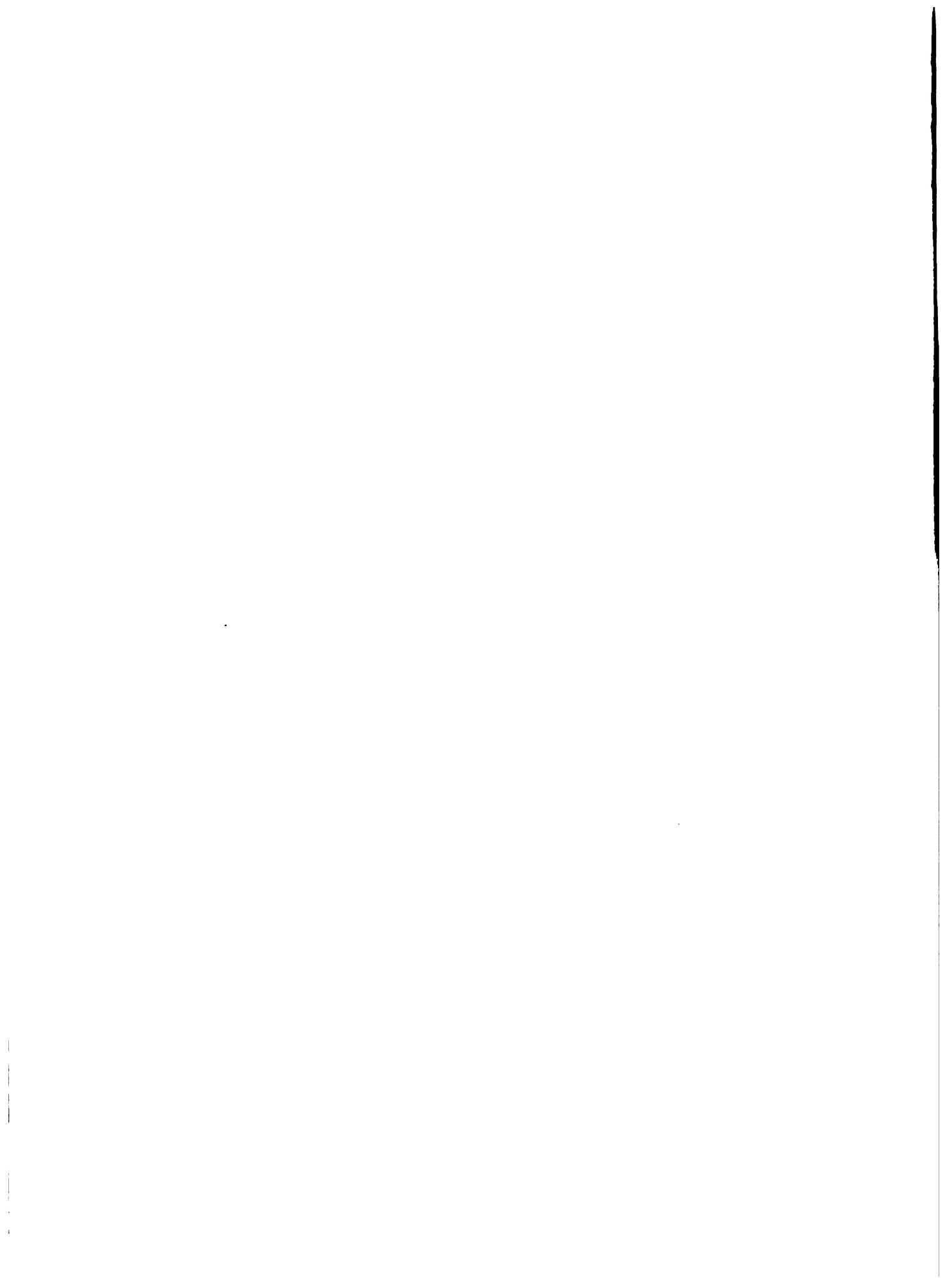
La división interna del trabajo requiere de un esfuerzo deliberado de integración que debe ser responsabilidad básica del sistema de Dirección, durante la conducción del proceso de Manejo de la ejecución. Esta debe ser una tarea de Manejo continua y permanente para la Dirección del proyecto o programa, a fin de administrar adecuadamente las relaciones laterales y lograr una conducta intencional de parte de los individuos, grupos e instituciones públicas y no públicas que intervienen en el proyecto o programa.

C. LA FUNCION QUE CUMPLE LA COORDINACION COMO COMPONENTE DEL MANEJO DE UN PROYECTO O PROGRAMA

En congruencia con el enfoque conceptual con que se viene abordando el Manejo de Proyectos y Programas, pasamos entonces a definir la función básica o propósito mayor que cumple la coordinación, como componente de Manejo.

El proceso de coordinación abarca principalmente las relaciones laterales que existen entre las tareas y actividades que deben ajustarse en forma y tiempo al logro integral del objetivo del proyecto.

Lo que interesa es como se conforma una actividad en relación con otra, el contenido de cada actividad y cuando se realiza, es



decir su adaptación al tiempo.

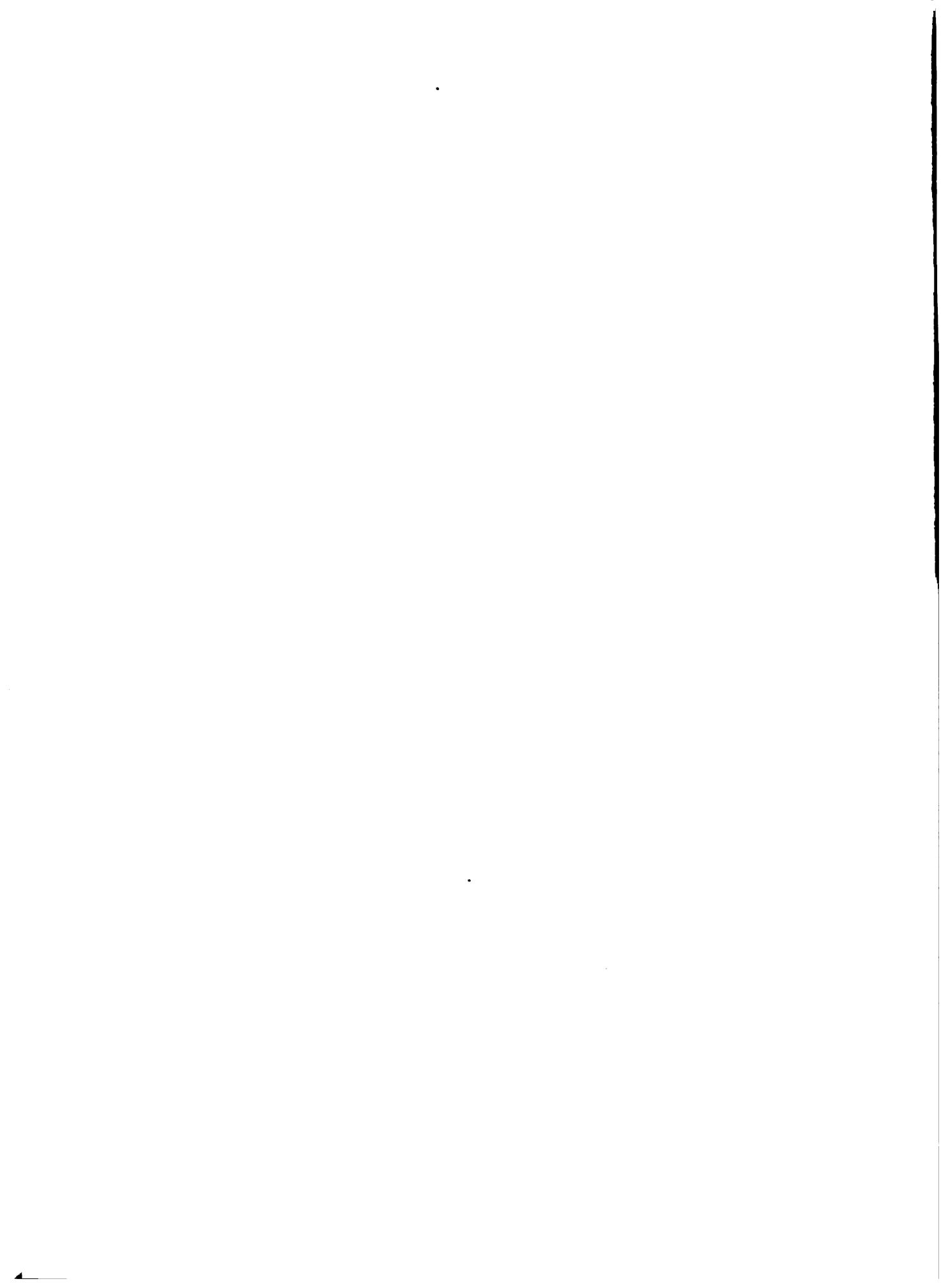
La coordinación consta de dos elementos esenciales: 1) el trabajo, tareas o actividades realizadas y 2) su adaptación al tiempo mediante un proceso de comunicación.

Para la realización del trabajo se requiere un plan que especifique los diferentes elementos de la tarea, la manera en que estos se ejecutarán y los responsables de su realización.

La adaptación al tiempo se deriva de la comunicación que se establece entre las actividades interdependientes y entre sus responsables de llevarlas a cabo.

Ahora bien, el proceso de planificación-ejecución que se da al interior del proyecto o programa no es un proceso estable y altamente predecible. El medio ambiente que rodea al proyecto o programa dentro del cual se realizan las diferentes actividades, es de naturaleza fluctuante e impredecible. Esta incertidumbre ambiental obstaculiza la eficacia y la efectividad del proyecto o programa durante la ejecución.

Lo anterior obliga entonces a incrementar el flujo de las comunicaciones entre el medio ambiente y el sistema de dirección del proyecto o programa, proporcionando información respecto a los

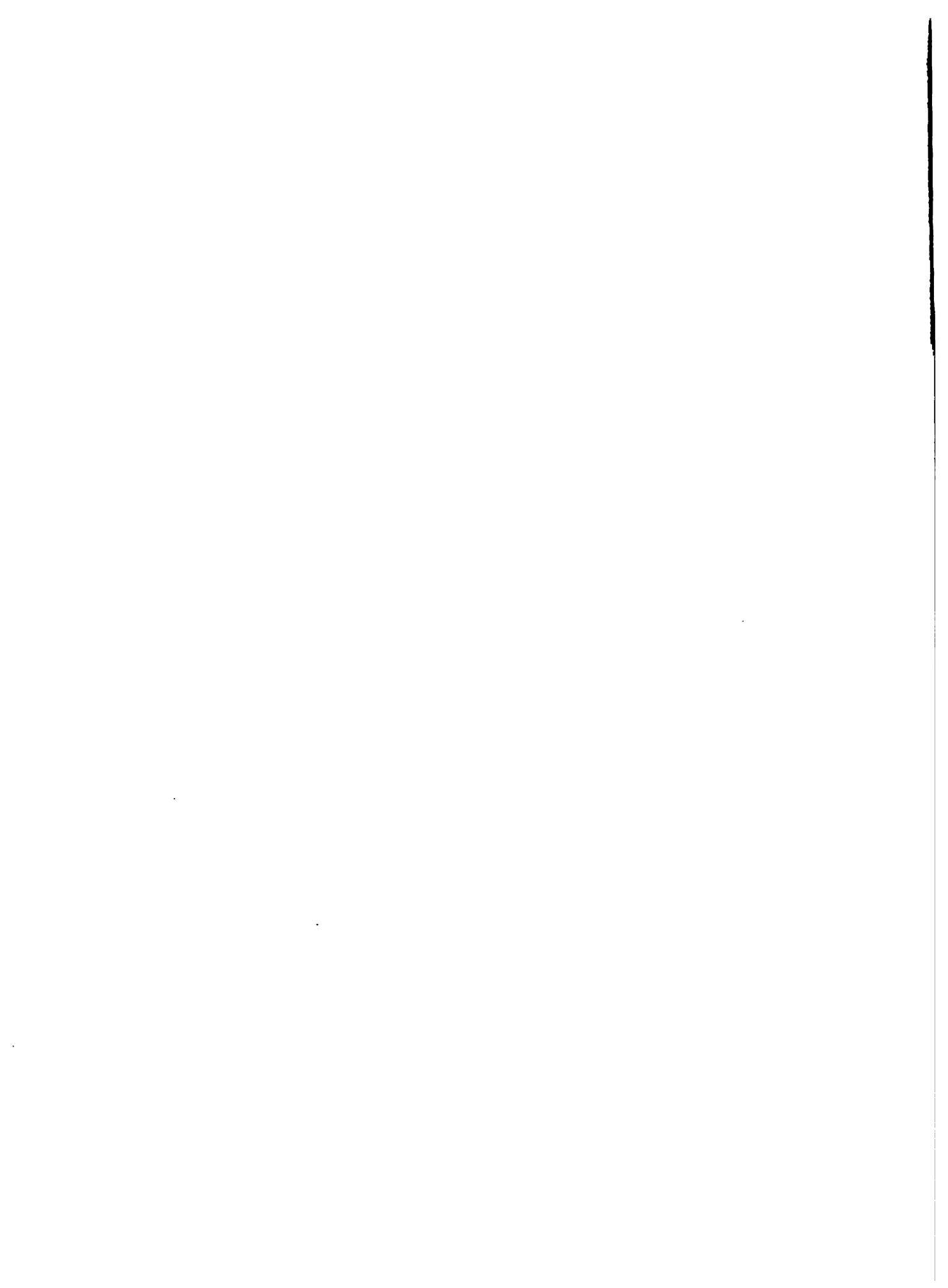


cambios que permita reducir la incertidumbre ambiental y para el desarrollo y uso de nuevos planes de contingencia. Estos son los elementos esenciales en un sistema de coordinación.

La función entonces, del componente de coordinación durante el Manejo de un Proyecto o Programa, ... "es la de transformar la incertidumbre del entorno ambiental que rodea al proyecto o programa, en una razonable racionalidad técnico-administrativa en segmentos estratégicos del proceso de ejecución". Esta racionalidad sirve como insumo para así mismo imprimirle racionalidad a todo el proceso de ejecución y de entrega de bienes y servicios a la población-objetivo en términos de volumen, cobertura y oportunidad temporal y espacial.

Dentro de esta conceptualización, la coordinación durante la ejecución, busca proveer de esa racionalidad técnico-administrativa al componente de Programación y Asignación de Responsabilidades; constituye así mismo un insumo para el componente de Provisión de Recursos. Así mismo utiliza como insumo, los productos del componente de Seguimiento y Evaluación de la ejecución.

Por otro lado, la coordinación es un componente que acompaña continuamente las diferentes fases de la etapa de ejecución utilizando como insumo, los productos que genera el componente de Programación y, finalmente es un insumo vital para la vinculación



oportuna y adecuada de la población rural objetivo.

Considerada la función básica de la coordinación en estos términos, podemos inferir entonces que su ámbito de acción a nivel de un proyecto o programa específico es el de un elemento proveedor de información al sistema de Dirección del proyecto, en forma continua y permanente.

En este sentido, los resultados o productos que debe generar un esfuerzo deliberado de coordinación de un proyecto durante la ejecución, serían los siguientes:

1. Información, que permite predecir y precisar las necesidades ^{1/} de coordinación en diferentes segmentos de la ejecución, especificando quién depende de quién y la naturaleza de la coordinación requerida en un momento dado.
2. Información que se utiliza como guía, para prescribir estrategias y tácticas específicas y apropiadas de

^{1/} Estas necesidades de coordinación en un proyecto, cambian de dos maneras importantes durante el ciclo de ejecución. En primer lugar, cambian en términos de cuál es la naturaleza de la coordinación requerida, y en segundo lugar cambian en términos de quién depende de quién, a medida que se avanza de una fase hacia otra de la ejecución.



coordinación, según los requerimientos de las actividades y eventos incluidos en segmentos estratégicos de la ejecución.

3. Información que permite, el diagnóstico preciso de los problemas de coordinación que se van presentando durante la ejecución (no después de ocurridos).

A medida que el esfuerzo de Manejo a través del componente de Coordinación va proveyendo de estos resultados, los mismos son utilizados como indicadores de efectividad de ese propósito mayor ya mencionado de ... "transformar la incertidumbre ambiental en una razonable racionalidad técnico-administrativa".

Esta medida de efectividad se logra mediante el proceso de realimentación, del componente de coordinación, a través del entorno ambiental que rodea al esfuerzo de Manejo. Los resultados últimos del esfuerzo de coordinación aplicado, cristalizan en actividades interdependientes, en segmentos estratégicos, que se realizan oportunamente de acuerdo a lo previsto, o con base a planes de contingencia nuevos que incorporan la nueva información que genera el esfuerzo de coordinación aplicado durante el manejo del proyecto o programa.

D. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE COORDINACION

Los diferentes elementos que componen el proceso de coordinación durante la ejecución de un proyecto, se infiere entonces que tienen que ver con las siguientes actividades interrelacionadas, a saber:

1. La revisión y precisión de actividades y eventos estratégicos contenidos en la "Red de Dependencia", que se genera de la Programación Detallada de Actividades y de Asignación de Responsabilidades.
2. La transformación de la información contenida en la red respecto a las relaciones entre eventos o actividades, en información concerniente a, las relaciones entre individuos, grupos e instituciones públicas y no públicas considerados como centros de responsabilidad ^{1/} para la realización de dichas tareas.
3. La información anterior para diferentes segmentos del proceso de ejecución se sobrepone a, organigramas que corresponden a las actividades del segmento en particular, dando lugar a los "Diagramas de Interdependencia Organizacional".

1/ Estos centros de responsabilidad pueden referirse a los miembros del equipo técnico del proyecto, así como también a departamentos funcionales de instituciones cooperantes que tienen responsabilidad directa por las actividades o responsabilidad por cooperar a su realización.



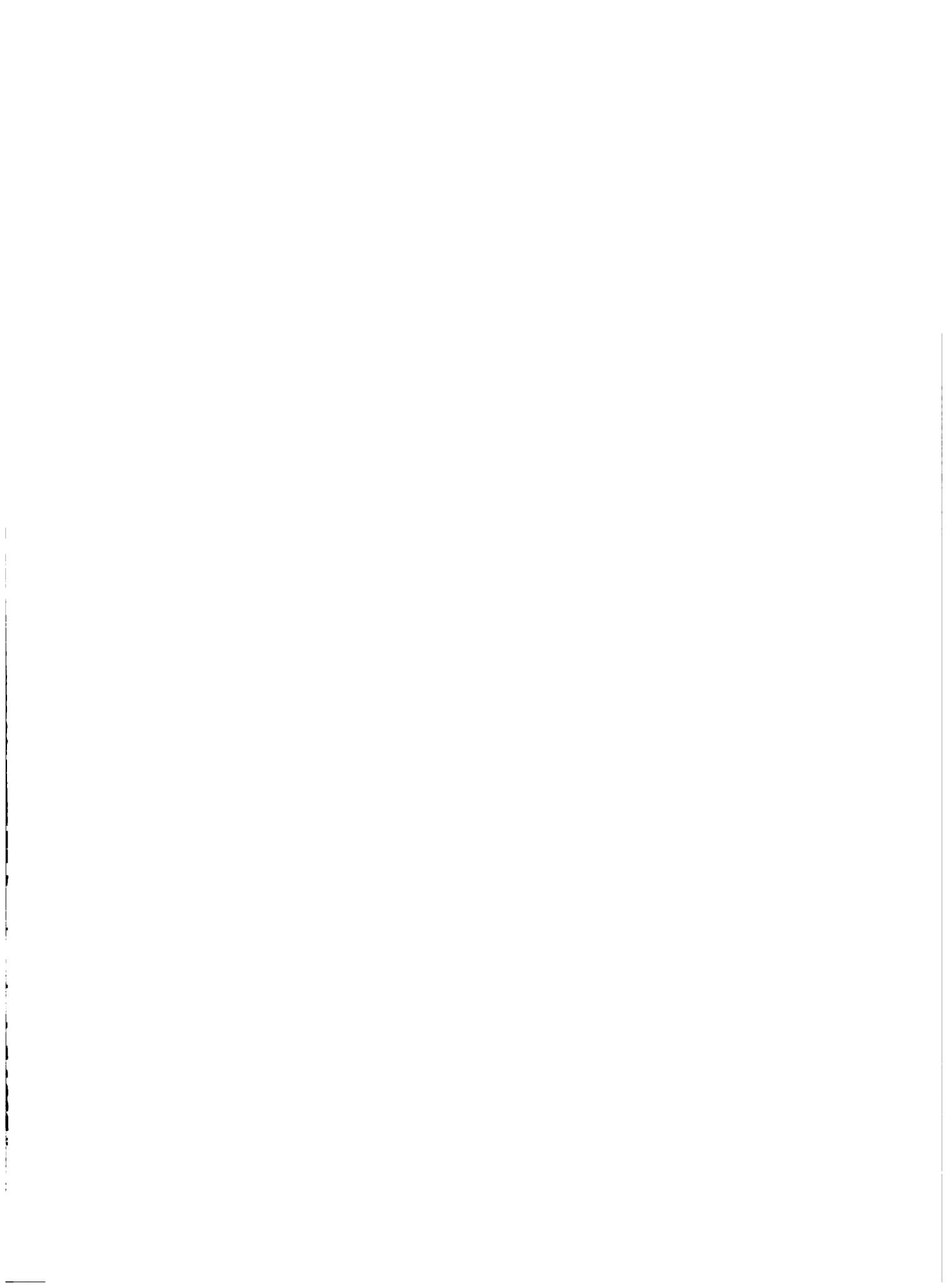
4. La elaboración de la "Matriz de Tareas" ^{1/} en donde se aislan aquellos grupos de actividades o eventos considerados como estratégicos en la red de dependencia, con sus respectivos responsables.

5. La definición y selección de estrategias y tácticas específicas de coordinación, en el tiempo y el espacio, en donde el análisis anterior indica la importancia de asegurar una conducta de interface, y relaciones laterales apropiadas que permitan una agrupación e integración de actividades o eventos en forma oportuna.

Lo anterior conlleva a mantener una visión procesal de las relaciones ambientales laterales y del esfuerzo de coordinación.

Con base a las actividades a través de las cuales se materializa el intercambio fronterizo entre las instituciones, se deberá articular un proceso único de actividades integradas. Para esto se utiliza la Red de Dependencia.

^{1/} La Matriz de Tareas, explicita tareas y actividades, facilitando la definición de responsabilidades. Las tareas se listan en las filas y los grupos funcionales responsables se listan en las columnas. Para mayor información de esta técnica, véase: Herman Bimbrauer. Project Planning Made Simple. Machine Design. Volume 49; No. 10, págs. 66-70. Mayo, 1977.



Para lograr esto, se deberá uniformar la visión temporal individual de cada institución participante. Aún cuando todas manejan el corto plazo, los horizontes de tiempo podrían variar de una a otra institución, afectando de esa manera el proceso de ejecución coordinada.

Posteriormente se efectúa un análisis de las secuencias de actividades estratégicas $\frac{1}{2}$, para identificarlas, bajo el criterio de que constituyen secuencias claves porque si no se dan en el tiempo y el espacio, entorpecen la fluidéz del proceso total.

Dentro del proceso único integrado, se aislan las relaciones de las actividades estratégicas. Dichas relaciones de actividades se hacen equivaler a las relaciones específicas entre grupos o unidades organizacionales responsables de su realización. Se procede luego a elaborar diagramas de interdependencia organizacional en base a los organigramas de cada dependencia.

Por ejemplo, una relación secuencial entre actividades se presupone que representa una relación secuencial entre dos unidades organizacionales que llevan a cabo dichas actividades. Una

I Un evento estratégico, es aquel en el cual confluyen una serie de actividades interdependientes. Puede así mismo constituir un evento clave a partir del cual prosiguen una serie de actividades interdependientes. Esta interdependencia puede darse en términos de una secuencia o de una simultaneidad de actividades interconectadas, dentro de un segmento determinado.



unidad organizacional que realiza una actividad que le prosigue a una anterior, se asume que es dependiente de una unidad organizacional que realiza la actividad que le precede.

La información trasladada a los diagramas de interdependencia organizacional la utiliza la Dirección del proyecto para seleccionar tácticas apropiadas de coordinación en donde así lo indica necesario, el análisis estratégico del proceso.

Una vez articulado el proceso único, e identificadas las secuencias de actividades claves y las unidades organizacionales responsables, toda esta información se vierte en una Matriz de Tareas.

Dicha matriz indica en las filas las actividades de las secuencias estratégicas y en las columnas se incluyen las unidades organizacionales y/o funcionarios claves responsables de las mismas, por orden jerárquico, desde el promotor hasta el Ministro. La matriz se llena con información acerca de las tareas involucradas en la realización de las actividades. La matriz completa indicaría quién es responsable de llevar a cabo la actividad y quién colabora.

La matriz principal, sirve para planear y controlar las necesidades de coordinación. Dicha matriz podrá desdoblarse en

matrices parciales por niveles jerárquicos o por estratos organizacionales. Así mismo, para efectos de planeamiento y control de la coordinación, se la puede combinar con una calendarización para detallar en el tiempo las instancias temporales de coordinación.

E. LA INTEGRACION DEL ELEMENTO HUMANO AL PROCESO DE COORDINACION

El manejo de proyectos y programas en el pasado se ha basado en una estrategia de manejo fuertemente ligada a la aplicación del principio escalar de autoridad. Los "Jefes" y "Coordinadores" autocráticos de proyectos ya no tienen cabida dentro de la naturaleza compleja de los proyectos y programas de desarrollo agrícola/rural.

La reconceptualización del enfoque de "Proyecto" y del manejo de éste, obligan a apartarnos del énfasis del pasado en destacar las relaciones verticales en la línea de mando. Por otro lado, la importancia ya señalada de identificar, promover y mantener un sistema de relaciones ambientales laterales; la necesidad de establecer y mantener condiciones apropiadas para sistematizar dichas relaciones; y la necesidad de generar una conducta interfacial apropiada conducente a una acción cooperativa y coordinada; obligan a una reconsideración y replanteamiento del rol que el elemento humano desempeña actualmente en la conducción del esfuerzo de manejo.



De esta manera podemos visualizar un enriquecimiento del esfuerzo de manejo en general y, del esfuerzo de coordinación en particular replanteándolo dentro de la perspectiva de los individuos que participan en él y el rol que desempeñan.

El esfuerzo de manejo y su efectividad estarían basados entonces en el grado de cohesión logrado entre, la estrategia del proyecto (y su basamento en una hipótesis interconectada de desarrollo) y los arreglos organizacionales diseñados, incluyendo el rol asignado a los integrantes del proyecto, y su participación activa en el proceso de manejo.

Lo anterior nos lleva a plantear la necesidad de incluir un elemento adicional en el enfoque de coordinación durante el esfuerzo de manejo de un proyecto o programa. Este ingrediente nuevo se basaría en una intensa "interacción social" de los individuos, grupos e instituciones que participan en el proyecto. Esta interacción envuelve un proceso de análisis y solución de problemas de manejo, como resultado de un proceso de interacción en el que intervienen diversos actores que responden a los cambios continuos del entorno ambiental complejo e incierto en que se desenvuelve el proyecto, integrando diversos marcos conceptuales referenciales propios de cada participante.



Por lo tanto, las actividades de manejo del proceso de coordinación, reclaman un trabajo participativo de equipo, de todos los miembros del proyecto y en estrecha colaboración con el sistema de Dirección del proyecto.

Lo que se persigue bajo este enfoque es una movilización de la participación activa de los involucrados en el proyecto en la realización de las actividades de manejo del mismo. De esa manera, la actividad de revisión e identificación de eventos estratégicos será una tarea de consenso; así mismo la diagramación de las interdependencias organizacionales y la matriz final de Tareas, así como también la definición de estrategias específicas de coordinación, serán resultados del consenso grupal. Este trabajo grupal es el que facilitará la adaptación creativa de las acciones del proyecto a los requerimientos cambiantes del medio y a las necesidades particulares de la población objetivo.

La estrategia de interacción institucional deliberada, se utiliza como medio para fortalecer el trabajo participativo y de equipo. Esta conlleva dos elementos:

- La capacitación cruzada. Si el investigador recibe adiestramiento sobre las tecnologías que utiliza un extensionista y viceversa. O si el planificador recibe

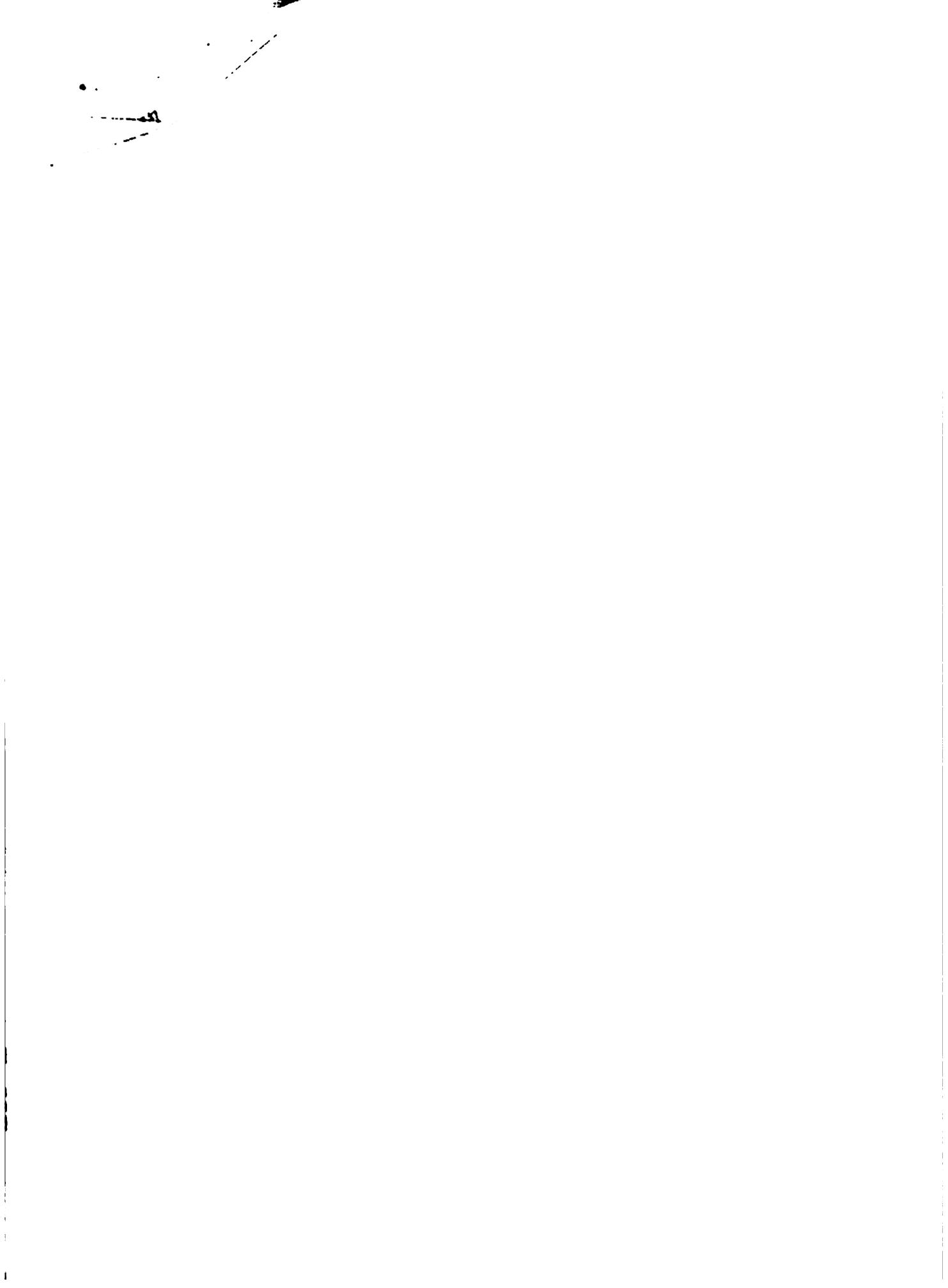
40

adiestramiento en relación a las técnicas que utiliza el presupuestador, esta interacción reduce las barreras cognitivas y facilita el entendimiento mutuo del por qué las estrategias, tareas y programas de una institución son diferentes a los de otra (o de la propia institución).

- El adiestramiento vivencial. Las diferencias en tecnologías y conducta institucional se integran con el uso del adiestramiento vivencial.

La técnica operativa de grupo es la que se utiliza y consiste en conformar grupos de trabajo interdisciplinarios (o directivos de varias instituciones a todo nivel) y adiestrarlos como equipo en el estudio y análisis de casos, en relación a segmentos específicos reales del proceso único integrado del proyecto.

De esa manera, un funcionario/directivo de la institución A, trabajando junto con el de la institución D y el de la institución C sobre un caso específico relacionado con un segmento en particular y real del proceso único, podrán disminuir la brecha tecnológica y mejorar su conducta institucional en favor de la comprensión y desarrollo de relaciones ambientales laterales, orientadas hacia el esfuerzo integrado total del proyecto.



F. LA VINCULACION DE LA POBLACION RURAL OBJETIVO Y
SU RELACION CON LA COORDINACION

Ya mencionamos anteriormente cuál es el requerimiento estratégico de una vinculación y coordinación entre el proyecto o programa y la población rural objetivo. Principalmente se debe, dentro de la conceptualización de proyecto que estamos manejando, a la presuposición de que la estrategia global más apropiada de un proyecto que se ajuste a las necesidades de la población rural, no puede determinarse antes de iniciado el esfuerzo de ejecución. Lo que requiere entonces, de una vinculación estrecha de la población objetivo en el proceso decisorio del proyecto, para maximizar las probabilidades de éxito del mismo.

Este involucramiento de la población, en la recolección de información, análisis y adopción de decisiones, incrementará la voluntad de ésta de participar y asumir riesgos en la adopción del cambio tecnológico y mejoramiento en general de la finca y de su familia. Así mismo, este involucramiento, al suministrar información de realimentación respecto al impacto que está teniendo el proyecto, es el primer paso para efectuar ajustes y adaptaciones específicas a nivel local, a la hipótesis del desarrollo que influye el diseño inicial del proyecto.

Por otro lado, la coordinación del proyecto con la población envuelve la identificación y precisión de la relación de depen-

73

cia en un momento dado entre los técnicos y participantes en general del proyecto y los productores (quién depende de quién) y la naturaleza de la coordinación requerida, a través de las distintas fases de la ejecución.

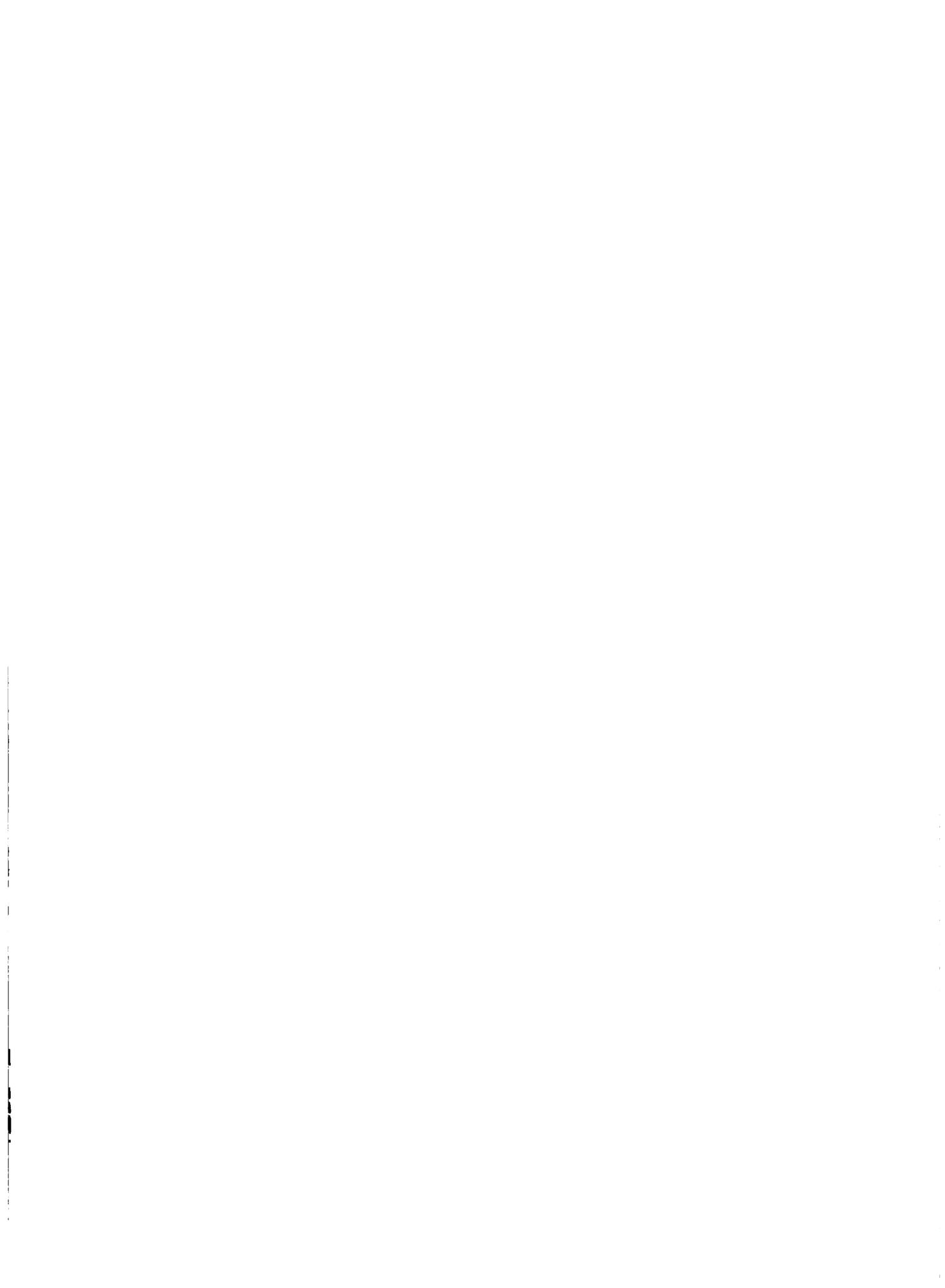
La coordinación requerida con la población-objetivo incluye entonces, relaciones ambientales laterales que envuelven actividades de regateo, habilitadoras y facilitadoras. Estas actividades tienen que ver con:

1. La promoción del proyecto dentro de la población para aumentar la receptividad de las acciones que se contempla realizar.
2. La realimentación, de la población hacia el proyecto, sobre la receptividad actual que está logrando la estrategia del proyecto al iniciar la ejecución.
3. La realimentación, de la población hacia el proyecto, acerca del impacto que está generando el proyecto y, su retroalimentación respectiva, del proyecto hacia la población.

4. Los arreglos organizacionales que se diseñan e implementan a nivel de la población, para movilizar su participación efectiva en los procesos decisorios del proyecto.
5. Desarrollo de estrategias para que los bienes y servicios que genera en primera instancia el proyecto (en forma coordinada), lleguen finalmente al productor o grupos de productores en forma integrada y oportuna.

Con base a lo anterior podemos deducir entonces, cómo los resultados de la coordinación ya mencionados, deben permitir al esfuerzo de manejo del proyecto:

1. Predecir y precisar las necesidades y naturaleza de la coordinación requerida entre el proyecto y la población a lo largo de varios segmentos de la ejecución.
2. A proveer guías para prescribir estratégicas específicas de coordinación con la población objetivo.
3. A facilitar un diagnóstico preciso, al presentarse problemas de coordinación específicos con la población objetivo, durante la ejecución (y no después de ejecutada la actividad).



Dentro del instrumental disponible para aplicar el esfuerzo de coordinación, tenemos: los sondeos y el muestreo estadístico; la dinámica de grupos con sus diversas variantes que incluyen entre otras: el uso de grupos de discusión; de torbellino de ideas; grupo nominal y planificación de programas entre otros; así como también metodologías de organización de productores. Todas las cuales proveen un medio eficaz para fortalecer el contacto de interface entre los miembros del equipo técnico del proyecto y la población objetivo. Un nuevo desarrollo en este sentido, lo constituye el enfoque del Módulo Conceptual Mejorado de Tecnología que se está aplicando actualmente en Guatemala por el IICA. Esta herramienta de Manejo, facilita el darle contenido sustantivo al cambio tecnológico de un proyecto de desarrollo agrícola y así mismo provee de fluidéz al proceso de interface entre el proyecto y el nivel de productor. Proporciona así mismo un instrumental complementario al esfuerzo de coordinación en el Manejo de un proyecto o programa de esta naturaleza, al facilitar y asegurar que los servicios coordinados que se generan durante el proceso de manejo de la ejecución, realmente lleguen en forma integrada y oportuna a nivel de los productores objetivo.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, dentro del enfoque de Manejo lo que estamos enfatizando es la aplicación de una estrategia de movilización del recurso humano con un alto grado de dinámica participativa de los individuos y grupos involu-



crados, tanto por parte del equipo técnico, de los centros decisorios, así como también de la población objetivo, a fin de facilitar el trabajo grupal y el trabajo participativo de los seres humanos involucrados en el proceso de Manejo de un proyecto o programa.

V. EL ENTORNO AMBIENTAL Y SU INFLUENCIA EN LA TAREA DE MANEJO

El entorno ambiental lo constituye el conjunto de factores externos que son sobresalientes para comprender las relaciones externas del esfuerzo de manejo del proyecto o programa. Dichos factores se encuentran fuera de la influencia directa de los componentes esenciales del proceso de Manejo. Sin embargo, a su vez ejercen una influencia poderosa sobre el desempeño individual y de conjunto de dichos componentes.

La relación del entorno ambiental en el proyecto, se da en forma de insumos de entrada que le llegan al proceso de manejo, en términos de información, que internamente es transformada a través de una secuencia determinada, en productos de salida por parte del esfuerzo de manejo que se aplica.

A través de estos insumos, el sistema de Dirección del proyecto o programa, capta las demandas y restricciones que le imponen los factores del entorno ambiental. Por eso, una responsabilidad clave de la Dirección es la de regulador de las fronteras del proyecto o programa sirviendo como punto de unión o, deslindador para asegurar la coordinación requerida durante la ejecución.

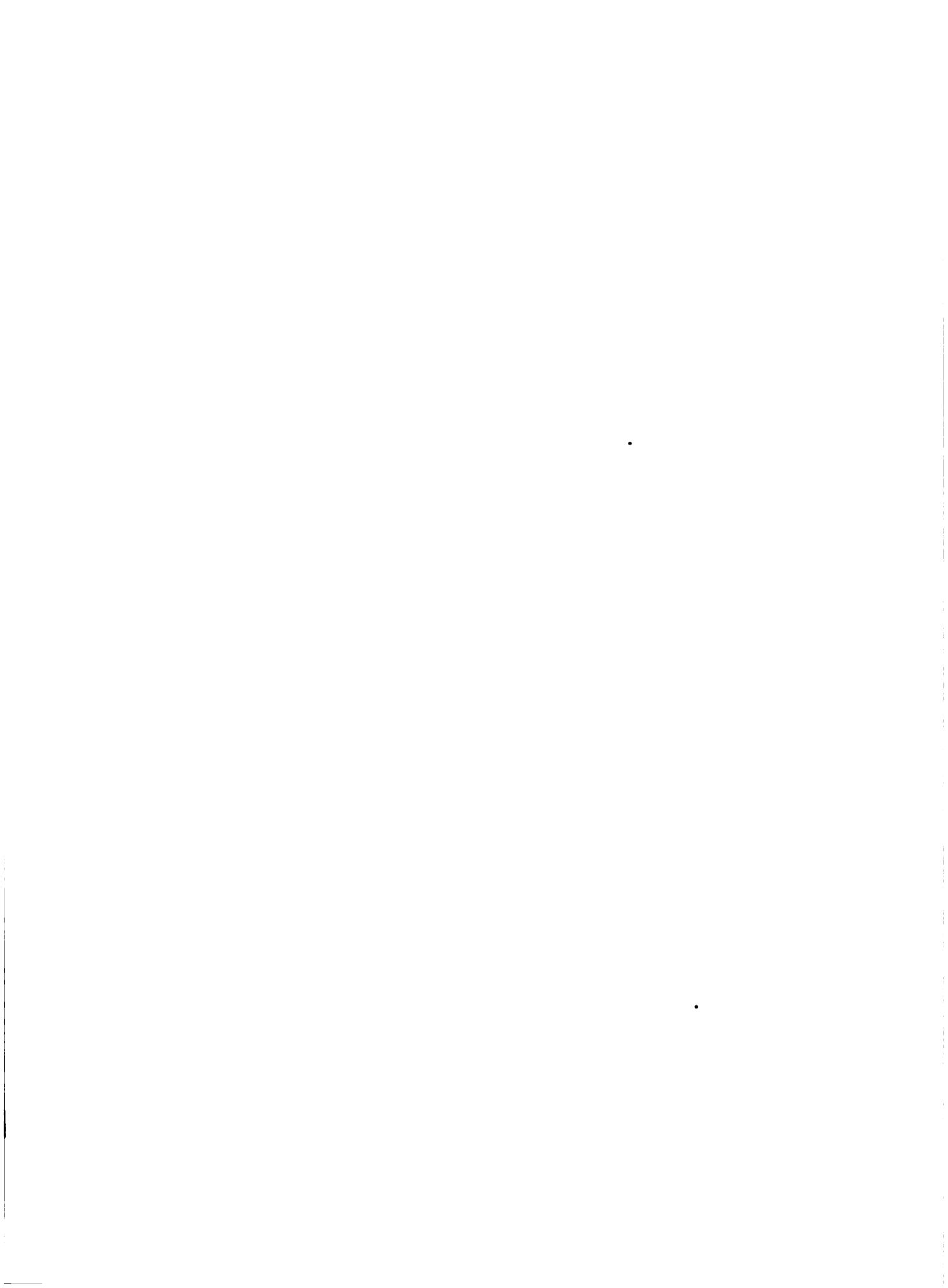


Los factores ambientales ejercen una influencia directa en los componentes del manejo ya sea en forma positiva o negativa. En un momento dado, esta influencia se traduce en demandas que proveen ímpetu al esfuerzo de manejo o se traducen en restricciones que dificultan dicho esfuerzo así como a los resultados que debe generar.

Estas demandas y restricciones son de orden: político, administrativo, económico, tecnológicos y culturales. De esta manera, podrán ocurrir influencias adversas por ejemplo, de orden administrativo que dificultan el desempeño de los componentes de Programación y Coordinación, o por ejemplo de orden político que dificultan (o facilitan) el desempeño del componente de Validación.

Ahora bien, la influencia específica de estos factores sobre el componente de "coordinación y vinculación" está dada por el alto grado de incertidumbre del entorno ambiental en donde se inserta un esfuerzo de Manejo. Es por eso que la coordinación como componente esencial de Manejo debe verse como, transformadora de esa incertidumbre ambiental (durante la ejecución) en una racionalidad técnico-administrativa más o menos razonable.

Estas relaciones del entorno ambiental con el componente de coordinación, deben darse lateralmente. El esfuerzo del pasado



se ha centrado en las relaciones verticales bajo la égida de la relación jefe-subordinado, basada en el principio escalar de autoridad. Es por eso que aquí ponemos énfasis en el reconocimiento, establecimiento y mantenimiento de un sistema de relaciones ambientales laterales en el tratamiento analítico de los problemas de coordinación, sean estos a nivel general o específicos de un proyecto o programa.

El entorno ambiental, desde el punto de vista de su influencia en el Manejo de Proyectos y Programas, lo definimos en términos de los siguientes factores que lo afectan:

1. La política agrícola y las decisiones estratégicas y operativas que esta envuelve:

Estas constituyen parte de los factores ambientales en que se desenvuelve un proyecto o programa en un determinado país. El marco de políticas agrícolas, incluyendo la ausencia de éstas, deben constituir parte de la base cognoscitiva sobre la cual el Sistema de Dirección del Proyecto, deberá guiarse para identificar alternativas de enfoques y estrategias de manejo de un proyecto o programa determinado.

En lo que concierne al esfuerzo de manejo y en especial al esfuerzo de coordinación, el conocimiento de este fac-



tor es importante, sobre todo de aquellas políticas estrechamente relacionadas y que influyen directamente sobre el proyecto o programa en cuestión. Estas pueden tener un impacto directo positivo o negativo en la viabilidad y potencialidades del proyecto o programa.

Existen otras políticas estratégicas y operativas que así mismo son importantes para el esfuerzo de manejo, por su influencia en otros sectores estrechamente ligados al proyecto o programa y que tienen que ver con proveedores de insumos o utilizadores de productos generados por el proyecto o programa.

El conocimiento de las políticas (y las decisiones que envuelven) es importante debido a que:

- i. Estas, influyen el entorno ambiental en que opera el proyecto. Entonces el Sistema de Dirección debe conocer cuales políticas imponen restricciones al esfuerzo de manejo. Lo anterior puede conducir a la generación de políticas nuevas como requisitos que preceden a la ejecución del proyecto o programa y su manejo; o pueden éstas restricciones y las consiguientes políticas nuevas que sugieren, convertirse en parte del es-



fuerzo principal del Manejo (en la formulación y ejecución de éstas).

- ii) Lagunas identificadas en la formulación de políticas que, al ser detectadas ofrecen oportunidades de manejo para proponer a los niveles respectivos la formulación de nuevas políticas operativas que coadyuven a facilitar la viabilidad técnica y política de la ejecución del proyecto y del esfuerzo de manejo.

2. Grado de estabilidad del apoyo político (hacia el Proyecto):

Este factor describe la atmósfera política que rodea al proyecto o programa, y se manifiesta a través de:

- i) La prioridad asignada al proyecto o programa, y el mantenimiento de la integralidad del mismo.
- ii) La asignación y disponibilidad de recursos en forma estable para el proyecto o programa.
- iii) El grado de participación en la toma de decisiones del nivel superior con el personal del proyecto o programa.



iv) Las decisiones operativas superiores de gobierno, exógenas al Sector Público Agrícola.

v) La estabilidad de las personas que ocupan los altos cargos directivos del Sector.

3. El estado de las relaciones interinstitucionales:

Este factor describe la naturaleza de las relaciones ambientales entre las instituciones participantes, en relación a los objetivos, productos, e indicadores del proyecto o programa. Las relaciones de autoridad de estas con la Dirección del Proyecto o programa, en la solución de problemas y el financiamiento oportuno de actividades del proyecto o programa.

4. Relaciones directas entre el proyecto y la institución-madre:

Este factor incluye el grado de apoyo y asistencia que la institución-madre otorga al proyecto o programa, y la interacción entre el personal de la misma con el de otras instituciones participantes.

5. Los requerimientos para efectuar transferencias de una fase a otra de la ejecución, y rol de la institución-madre en dichas transferencias;

Este factor describe el proceso de transferencias que se



da de una fase a otra, incluyendo la asignación de responsabilidades en cada fase, la oportunidad de las transferencias, el grado de planificación realizado para pasar de una fase a la otra, la prioridad asignada al proceso de transferencia y la interacción lograda entre los diferentes participantes en una fase determinada.

6. Adecuación y estabilidad del diseño original y componentes del proyecto o programa:

Este factor describe el grado en que se planificó y diseñó adecuadamente el proyecto o programa desde su inicio, incluyendo los ajustes de diseño requeridos durante la validación y fases posteriores de la ejecución, y las modificaciones siguientes necesarias a medida que se ejecuta el proyecto o programa.

7. Relaciones entre la Dirección del Proyecto o Programa y la Dirección Superior de la Institución-Madre:

Este factor describe la naturaleza de la relación entre la Dirección del Proyecto y la alta dirección de la institución-madre que patrocina la ejecución del proyecto o programa, e incluye:

- i) Coordinación vertical entre ambos en la adopción de decisiones.

ii) Grado de delegación de autoridad.

iii) Latitud directiva otorgada para el manejo del proyecto o programa sin interferencias.

8. Claridad del rol de la Dirección del Proyecto o Programa:

Este factor incluye el grado en que, la persona o grupo responsable de la dirección del proyecto así como la autoridad que se les confiere, han sido claramente especificadas; así mismo incluye el grado de control que la Dirección del proyecto ejerce sobre el personal asignado al mismo.

9. Disponibilidad y acceso a recursos tecnológicos de Manejo de proyectos y programas:

Este factor describe la naturaleza y calidad de los recursos tecnológicos así como del recurso humano capacitado en dichas tecnologías, para la conducción científica del proceso de manejo de un proyecto o programa.

Todos estos factores del entorno ambiental influyen y afectan directamente, el desempeño del componente de coordinación. Ahora bien, ¿Cómo se da la interface entre la coordinación y el entorno?. Esta debe darse a través de los productos intermedios que genera el componente de coordinación durante el Manejo del Proyecto o Programa.



Como ya mencionamos anteriormente, estos productos se caracterizan por los resultados que genera el esfuerzo de coordinación. Estos resultados se traducen en:

1. Información, que permite predecir y precisar las necesidades de coordinación en diferentes segmentos de la ejecución, especificando quién depende de quién y, la naturaleza de esa dependencia o relación de coordinación requerida, en un momento dado.
2. Información que sirve de guía, para prescribir estrategias y tácticas específicas de coordinación.
3. Información que permite diagnosticar en forma precisa y clara, problemas de coordinación que se van presentando durante (y no después de) la ejecución de actividades.

Es por eso que el sistema de dirección responsable de conducir el proceso de Manejo de un Proyecto o Programa, deberá mantener una realimentación sistemática acerca de la normatividad de los resultados que va generando el esfuerzo de coordinación aplicado. Esta realimentación, a través del entorno ambiental, es la que le da consistencia y realismo a los insumos que se utilizan, así como también le da realismo al proceso mismo de coordinación y a las actividades que este envuelve. Este realismo del proceso de



coordinación, acorde a las circunstancias del entorno ambiental, permitirá una transformación "adecuada" de la incertidumbre del ambiente en una racionalidad técnico-administrativa razonable. Racionalidad que se manifestara en el diseño e implantación de secuencias, de eventos o actividades y reciprocidades de los mismos, en función de tiempos y, oportunidad de ejecución realistas. Y no en términos de lo que algunos autores denominan como secuencias, tiempos, y oportunidades "econometrizadas".

Así mismo, en la formulación de estrategias y aplicación de tácticas específicas de coordinación, deberá existir una concatenación con las características del entorno ambiental de tal manera que dichas estrategias y tácticas realmente permitan contrarrestar en forma realista, la incertidumbre ambiental.



ANEXO A
ESTUDIO DE CASO*
"EL DILEMA DE ANACLETO"

El gobierno de Napolandia acaba de recibir la noticia oficial de que el "Programa de Mejoramiento del Pequeño Agricultor" ha sido aprobado y el financiamiento solicitado ya se encuentra listo para iniciar los desembolsos respectivos. El Ministro de Agricultura Pablo Rossi, lee complacido la carta entregada por el representante de la NPI, Agencia Financiera de Desarrollo Internacional, a la que se solicitó el financiamiento respectivo.

El programa mencionado, tiene como objetivo mejorar el ingreso rural y se compone de cuatro grandes componentes, a saber: 1) un componente de Colonización de la Frontera Agrícola; 2) un componente de Construcción de Caminos Rurales con mano de obra intensiva; 3) un componente de Mejoramiento de Recursos Humanos del Sector Público Agrícola; y 4) un componente de Recuperación de Tierras, que incluye aspectos de conservación de suelos y obras de miniriego.

El programa se propone utilizar \$ 13.0 millones de dólares (equivalentes) provenientes de la NPI, más un total en moneda nacional (Na-

* Preparado por Mayo Vega Luna. Especialista en Gestión para el Desarrollo. Oficina del IICA en Guatemala. 1983.



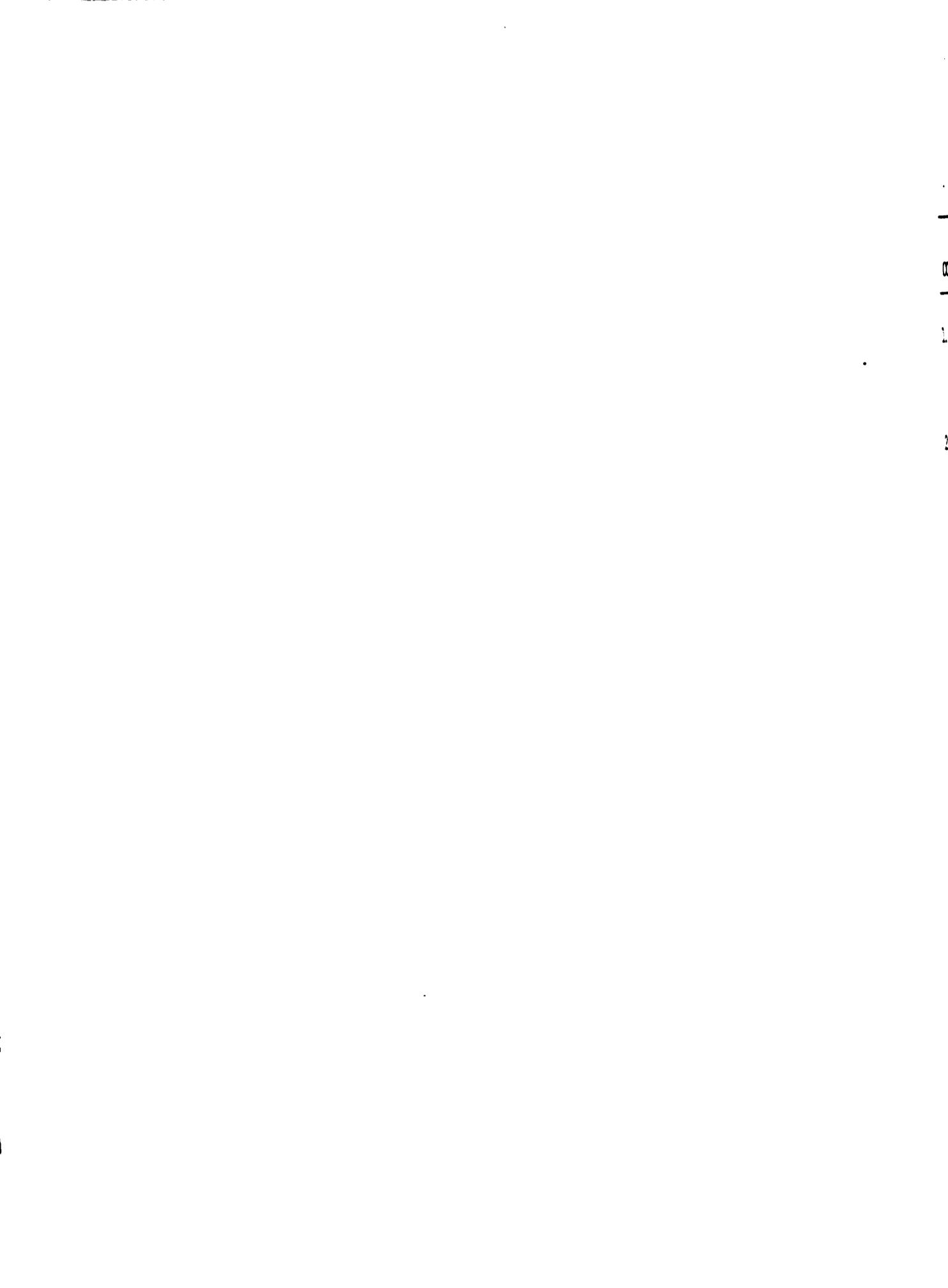
pos) de N 16.6 ^{1/}, equivalentes a \$ 8.3 millones de dólares de contrapartida. Durante 1982, el sector agropecuario recibió un total de ayuda internacional, entre préstamos y donaciones, de 119.02 millones de dólares.

Este nuevo programa, tuvo un período de "hibernación" de casi 4 años, desde su concepción hasta su aprobación final por la NPI.

En realidad, aún cuando los 4 componentes del programa eran considerados importantes, el componente clave lo constituía, la recuperación de tierras (con sus subcomponentes de conservación de suelos y miniriego). Este absorbía el 69.7% de la asignación de recursos de que disponía el programa.

Los productos del programa, según cada componente incluían la generación de los siguientes resultados, de acuerdo al diseño original (Ver Cuadro No. 1):

^{1/} La convertibilidad oficial del dólar en Napolandia es de N2 (dos napos) por un dólar. Esta tasa se mantiene en Napolandia desde hace 23 años, a raíz del "coup d'etat" ocurrido en esa época.



Quadro No. 1

| COMPONENTE | Resultados al final del Programa (4o. año) |
|----------------------------|--|
| 1. Colonización | 1.1 Incorporar 20,000 Ha. de nuevas tierras. 1.2 Asentar 5,000 familias en las nuevas tierras. |
| 2. Construcción de caminos | 2.1 Completada la construcción de un total de 501 Km. de caminos vecinales de todo tiempo. |
| 3. Recursos humanos | 3.1 Becar a 20 técnicos Napolandeses para obtener el Master. 3.2 Becar a 150 técnicos para cursos cortos de adiestramiento en el extranjero. |
| 4. Recuperación de tierras | 4.1 Recuperar 5,000 Ha. de tierras agrícolas bajo prácticas de conservación de suelos adecuadas. 4.2 Instalar y poner en operación un total de 150 pequeñas obras de riego, que beneficiarían a un igual número de pequeños productores del país. |



Básicamente, la NPI lo que pretendía era que las tierras recuperadas bajo nuevos sistemas de conservación de suelos, fueran dotadas de pequeñas obras de miniriego, en donde fuese posible, de manera de lograr que estos pequeños productores, se incorporasen plenamente al sistema de producción social del agro de Napolandia, a través de un esfuerzo intensivo de asistencia técnica y crediticia estatal.

0

Preguntas para discusión

1. ¿Cree el grupo que los cuatro componentes, constituyen un Programa orgánico o son componentes independientes agrupados en un documento de préstamo?. Explique su respuesta.
2. ¿Cuál es la hipótesis de Desarrollo interconexa en la cual se basa el diseño del Programa?.
3. ¿Cuál es la hipótesis de Desarrollo del Componente de Recuperación de Tierras en particular?.

0

Durante la entrega de la nota oficial de aprobación del préstamo, el representante de la NPI, enfatizó al Ministro Rossi, la naturaleza experimental conque la Agencia miraba el Programa. Ese carácter altamente experimental exigía, por parte de la misma, una actividad de seguimiento y evaluación muy estrecha.



El Ministro, agradeció efusivamente al Representante manifestándole así mismo que personalmente él avalaba la naturaleza experimental del Programa, (aún cuando solo tenía un año de ocupar el cargo) y que el Ministerio haría todo lo posible, por lograr una ejecución adecuada de dicho programa, para no defraudar las expectativas de la NPI.

Una semana más tarde, el Lic. Camilo Sexto, Director de la Oficina de Planificación, Evaluación y Política (OPEP) ^{1/} del Ministerio de Agricultura, estaba sentado frente al Ministro Rossi, recibiendo instrucciones para una adecuada gerencia de la ejecución y coordinación del "Programa de Mejoramiento del Pequeño Agricultor". El Ministro remarcó la naturaleza experimental del programa, sobre todo la del componente de Recuperación de Tierras, por lo que esto necesariamente inducía a la OPEP a mantener un seguimiento y evaluación estrechos del proyecto, durante su ejecución.

..... 0

Preguntas para discusión

1. ¿A qué se refería el representante de la NPI, cuando mencionó el carácter experimental del Programa y a la necesidad de mantener un seguimiento y evaluación estrechos?

1/ La OPEP, disponía de un cuadro de 10 profesionales, todos ingenieros agrónomos. La tarea básica de la Oficina era el manejo de la Coyuntura del desarrollo (tal y como ellos mismos designaban su trabajo) y la responsabilidad de coordinar la ejecución de ciertos proyectos y programas especiales de preferencia, aquellos que contaban con financiamiento internacional.



2. ¿Cree el grupo, que había coincidencia entre las instrucciones del Ministro Rossi y la preocupación del representante de la NPI?
3. ¿Cuál es la primera impresión que tiene el grupo, acerca de la OPEP?

— 0 —

Esta constituía la cuarta tarea de esta naturaleza, que se le encomendaba a la OPEP, la cual manejaba actualmente la ejecución de dos proyectos y un programa, de gran envergadura financiera.

A su vez el Licenciado Sexto llamó al Ingeniero Anacleto Nochelarga, uno de los "tigres" del cuadro de profesionales de la OPEP, y le encargó el "negocito", de hacerse cargo de la gerencia del programa. Así mismo se le recalcó la naturaleza experimental con que la NPI miraba el programa y la recomendación del Ministro de mantener un seguimiento estrecho de la ejecución del mismo.

Anacleto, al regresar a su oficina, se acomodó en su sillón, subió los pies en el escritorio, cerró los ojos y empezó un recorrido de imágenes mentales, en relación a la nueva situación profesional a la que se enfrentaba, como Coordinador General del "Programa de Mejoramiento del Pequeño Productor".

Una tras otra discurrían las imágenes mentales, a través de las cuales Anacleto iba entretejiendo el enfoque de Manejo que le daría a su nuevo juguete. Su pensamiento le llevó a dos premisas de partida:

1. Que cuatro años (desde la concepción hasta la aprobación) era suficiente tiempo y prueba de que el Programa tenía un contenido de acciones sólido. Además el Ministro y la NPI, estaban urgidos de iniciar cuanto antes la ejecución.
2. El era un aficionado de la "descentralización". Incluso ese era su tema favorito en las discusiones con su jefe el Lic. Sexto. Por consiguiente, la "estrategia" más indicada, era la de asignar cada uno de los 4 componentes del programa a una "Unidad Ejecutora". Estas se encargarían de asegurar una ejecución efectiva de las actividades.

En conclusión, se dijo para sus adentros Anacleto, cada quien será responsable de generar los resultados previstos y yo me voy a asegurar de que todo se coordine a la perfección, a través de un seguimiento continuo de la ejecución. Mi tarea como Coordinador del Programa, pensó Anacleto será la de "manejar las riendas" de los 4 componentes y controlar los desembolsos de la NPI y la ejecución financiera y física de todo el programa.

Preguntas para discusión

1. ¿Cuál cree el grupo, que es el concepto que maneja el Lic. Sexto, cuando le habla a Anacleto, de mantener un seguimiento estrecho del Programa?.
2. ¿Cómo juzga el grupo, las premisas con que partía Anacleto, para esbozar su enfoque de manejo futuro del Programa?. Explique por que el grupo, las considera correctas o erradas.
3. Si el grupo, estuviese en el lugar de Anacleto (pero no exactamente sentado en el sillón con los ojos cerrados y los pies encima del escritorio, ¿cómo hubiese procedido para definir el enfoque de manejo?. Explique.
4. ¿Qué componente esencial de manejo estaba dejando de lado Anacleto, de acuerdo a las premisas con que partía?.
5. ¿Cuál cree el grupo que es el concepto de coordinación, que utiliza Anacleto?.

Jaimy Lyquello, monitor del Programa por parte de la Oficina de la NPI en Napolandia, entró pocos días después al despacho de Anacleto para ultimar detalles administrativos del préstamo. Quedó muy impresionado de ver en la pared de la oficina, un despliegue de 1.87 x 3.16 metros que contenía el "Diagrama de Flechas" de cada componente del programa. Anacleto con un estilo muy de "ejecutivo" pensó conveniente tener en exhibición uno de éstos, ampliado del Plan de Ejecución original

que formaba parte de la propuesta que se sometió a la NPI. Así mismo, en la pared opuesta, tenía otra serie de despliegues, con los organigramas de las cuatro unidades ejecutoras.

El gringo 1/ pensó para sus adentros 2/ , ¡Con éste sí que me saqué la lotería, ya tengo asegurado contrato por otros 4 años!.

Anacleto le dió un "briefing" (a como siempre se refería él mismo a las reuniones que sostenía) a Jaimy de su estrategia de manejo del programa. En síntesis, cada componente se le asignaría a una Unidad Ejecutora. Anacleto se encargaría de la coordinación de cada componente y de todo el Programa. Así mismo él rendiría informes de evaluación trimestral a la NPI y se encargaría de manejar personalmente los "vouchers" de desembolsos de dicha agencia.

De esta manera, el Ministerio de Obras Públicas, a través del Departamento de Caminos Rurales se encargaría de la construcción de caminos con mano de obra intensiva. El Departamento de Colonización del

1/ "Gringo" es un término aplicado en Napolandia, a toda aquella persona de tez blanca y cabellos rubios (aún cuando sus ojos sean de color café) incluyendo a aquellos ciudadanos que se diferencian del Napolandés común y corriente.

2/ Otra característica de Napolandia y de todos los que residen en el país, es de que todo mundo aprende a "pensar para sus adentros".



Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo de Fronteras, se encargaría del respectivo componente. Y la Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo de Personal del Ministerio de Agricultura se encargaría del componente respectivo. Y finalmente el Instituto de Asistencia Técnica y Desarrollo de la Agricultura, se encargaría del componente de Recuperación de Tierras. El Departamento de Pequeñas Obras de Riego se encargaría de las actividades de miniriego y la División de Conservación de Suelos de las respectivas actividades.

Cada Unidad Ejecutora, después de los arreglos y reuniones para la entrega formal de cada paquete de responsabilidades dió inicio a la ejecución del Programa.

Anacleto por su lado, realizaba visitas de "Coordinación", como las denominaba él mismo, y rendía sendos informes trimestrales en donde hacía resaltar los desfases que iban ocurriendo en cada componente y en el Programa en general. El original era dirigido al Sr. Liquello y copias para el Lic. Sexto y el Ministro.

0

Preguntas para discusión

1. ¿Qué piensa el grupo acerca de la estrategia de organización para la ejecución, que adoptó Anacleto?. Explique.



2. ¿Cree el grupo que Anacleto realmente se reservaba el mejor rol en la conducción del Programa y en asegurar su ejecución coordinada?. ¿Por qué?. ¿Cuál era el verdadero rol de Anacleto?.
3. ¿Cómo evalúa el grupo, en este momento, el esfuerzo de coordinación que realizaba Anacleto?. ¿Podrían adelantar una predicción acerca del resultado final que se avecina?.
4. ¿Cree el grupo que Anacleto desempeñaba su tarea de coordinación, dentro de un "nivel de ignorancia óptima"?

..... 0

Jaimy después de leer los informes, sostenía sus respectivos "briefings" con su jefe. Aquí manifestaba su inquietud de que la naturaleza del programa no pudiese realmente pasar por un período de experimentación bajo condiciones adecuadas de ejecución. Él pensaba que el manejo del programa demandaba un enfoque especialmente centrado en los aspectos de coordinación tanto internos como con los productores y familias que recibirían los posibles beneficios del programa. Estas observaciones así mismo se las hicieron llegar al Ministro. Este a su vez las retransmitió a la OPEP hasta llegar a manos de Anacleto.

Ante esta situación, Anacleto hizo un recuento de los problemas de descoordinación que sistemáticamente él venía señalando en sus informes. Estos problemas se resumían en la inoportunidad con que aportaban los recursos las instituciones participantes para la realización

de actividades bajo su responsabilidad, debido a la lentitud de los trámites nacionales con la Oficina Nacional de Presupuesto. A la falta de previsión de actividades complementarias. Cada componente se ejecutaba en forma independiente y vertical, aún cuando Anacleto desde el inicio detectó esto y así lo registraba en sus informes de coordinación. Las familias se asentaban, pero la lotificación y la infraestructura no estaba terminada. Las viviendas para los colonos no se habían iniciado y las familias ya estaban habitando el lugar. Los caminos iban atrasados.

Aún cuando el componente de conservación de suelos y miniriego avanzaba en forma razonable. Sin embargo, el estudio de mercado previsto se retrasó y sucedió una saturación de productos en el área. Desde luego que los productores (los pocos que participaban, ya que la mayoría todavía no entendían la importancia de este componente) cayeron en manos de los intermediarios. Posteriormente se logró organizar una cooperativa de transporte aún cuando esto no se había previsto en el plan de ejecución. Sin embargo, Anacleto se sentía satisfecho de haber contribuido a organizarla aún cuando esto se logró, dos años después de ocurrido el problema y 3 años después de iniciada la ejecución. Donde mayores problemas de coordinación identificaba Anacleto era entre los dos Departamentos del Instituto de Asistencia Técnica y Desarrollo de la Agricultura. No se cumplía con la asignación de especialistas a tiempo; las comunidades estaban rezagadas en su incorporación al programa a medida que se iban recuperando tierras para cul-

tivo. Se realizaba la promoción entre los productores pero no se les daba la asistencia técnica. Aún más, Anacleto trajo a memoria las tres reprogramaciones que se hicieron en los dos primeros años de ejecución debido a incrementos de costos por inflación.

Agustín Mirelo, el Ingeniero Agrícola a cargo de las actividades de conservación de suelos, le reclamaba a Anacleto, cada vez que aparecía, que las motoniveladoras que se habían comprado eran para suelos francoarenosos y los suelos del área eran arcillosos. Estas finalmente se quebraron. Anacleto lo evadía al final ya que él atribuía esta responsabilidad a negligencia de parte del Instituto de Asistencia Técnica.

0

Preguntas para discusión

1. El esfuerzo de manejo de un Proyecto o Programa, debe ser deliberado e intencional y deberá orientarse a crear las condiciones necesarias durante la ejecución, para permitir que cristalicen en forma eficiente, las condiciones lógicas o empíricas asumidas durante el diseño.

Discuta la proposición anterior, en términos de el esfuerzo de manejo y en especial de coordinación del Programa, que realizaba Anacleto.



2. Anacleto asume, en su enfoque, que los componentes esenciales de Manejo del Programa, se dan por "generación espontánea". Discuta si esta proposición es correcta o incorrecta, dentro del enfoque que aplicó Anacleto.
3. ¿Cree el grupo que Anacleto realmente aplicaba una estrategia racional de coordinación del programa?

..... 0

Finalmente, Anacleto decidió realizar una evaluación del programa (a los dos años de ejecución). Los resultados fueron muy claros. Las metas del programa eran demasiado optimistas en relación a la capacidad instalada de las unidades ejecutoras.

De las 5,000 Ha. de tierra a recuperar en 4 años, solamente había capacidad instalada para alcanzar 1,000 Ha. De las 5,000 familias que se iban asentar en las tierras de colonización, solamente había capacidad para 3,800 y a la fecha solamente se habían asentado 400.

Estos hallazgos se sumaron a los problemas propios de la gerencia del programa y su "Coordinación" respectiva. Anacleto pedía a cada Unidad Ejecutora un informe de ejecución y de logros. Cada institución enviaba diferentes tipos de información a criterio de cada una y en volúmenes diversos. Al leer los resultados de la evaluación, Anacleto llegó a la conclusión de que era el momento justo para aprovechar y



poner orden, en relación a los indicadores de ejecución y de logro en los cuales centraría a futuro el seguimiento para fines de coordinación; y en definir la estrategia de recopilación de información y la estandarización de formatos para concentrar la información que enviaría cada unidad ejecutora. 1/

Por otro lado, Anacleto con el ceño fruncido, leyó una crítica en el informe, en que se señalaba que no era una estrategia de manejo apropiada, la que se había adoptado, de reasignar constantemente a Becas, aquellos recursos de otros componentes, en los cuales se prevía que no se podrían gastar oportunamente.

Con todos estos ingredientes, Anacleto reaccionó y se trazó una nueva estrategia de manejo para asegurar una buena coordinación del programa, por lo menos para los últimos 2 años que faltaban.

Anacleto reunió a los Jefes de las Unidades Ejecutoras y al Monitor de la NPI, y les indicó que lo que deseaba era que en forma conjunta establecieran procedimientos apropiados, con base a la experiencia pa-

1/ Anacleto siempre se quejó de la incompetencia de las Unidades Ejecutoras, porque no sabían reportar sus avances y los logros que iban alcanzando. Una estrategia que utilizó, fue la de distorsionar los informes, subestimando los avances que reportaban las instituciones para provocar una reacción positiva de éstas y su respectiva cooperación.



sada. La tarea central sería la de diseñar conjuntamente, procedimientos y formatos, para facilitar el que todos pudiesen reportar en forma honesta la ejecución física o financiera lograda.

Preguntas para discusión y presentación en plenaria

1. ¿Cómo considera el grupo, lo oportuno de esta evaluación?
2. ¿Cómo relaciona el grupo, la importancia de los resultados de la evaluación, con la recomendación inicial del representante de la NPI y la preocupación que manifestaba Jaimy Lyquello al leer los informes de Anacleto?
3. ¿Cómo relaciona el grupo, la necesidad perentoria de asegurar una buena coordinación del Programa, con la naturaleza experimental con que enfocaba la NPI dicho programa?.
4. ¿Cree el grupo, que Anacleto contaba con todos los ingredientes necesarios para predecir y prescribir las necesidades de coordinación así como para definir estrategias de coordinación apropiadas?
5. ¿Funcionaba Anacleto realmente en un "nivel de ignorancia óptimo" o, sub-óptimo?
Cómo hubiese procedido el grupo, para alcanzar este "nivel de ignorancia óptimo" del esfuerzo de coordinación que demandaba el programa?.. Explique el procedimiento a seguir.



6. ¿Cómo califica el grupo, el entorno ambiental en que se daba la debacle del enfoque de manejo y del esfuerzo especial de coordinación que desarrollaba Anacleto?.
7. ¿Cuál cree el grupo, que es la realidad del dilema que enfrentaba Anacleto?. Describalo.



EPILOGO

Este programa está por finalizar el mes próximo. Los despliegues que estaban en la pared de la Oficina de Anacleto han desaparecido y en su lugar hay nuevos despliegues relacionados con un nuevo "Proyecto de Asistencia Crediticia Supervisada para pequeños Agricultores de Zócalo en Tierras Bajas".

Una conclusión incluida en el informe final del Programa por parte de la NPI, es de que, es posible que un esfuerzo de apoyar la conservación de suelos y el establecimiento de pequeñas obras de riego en pequeñas fincas pueda demostrar su valor como impulsores del desarrollo. Sin embargo, los problemas de coordinación son tan complejos y no "agarrables" en los países en desarrollo, que se requiere de un esfuerzo especial para generar estrategias y herramientas analíticas apropiadas para generar soluciones adecuadas.

..... 0

Este caso describe una situación ficticia. Cualquier parecido con personas, situaciones o países en particular es pura coincidencia.

EL AUTOR



