

PERU. 338.9 I5978t. 1981

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION Y PROMOCION AGRARIA

TALLER SOBRE DESARROLLO AGRO-ECONOMICO EN EL ALTO DE HUALLAGA:
DIAGNOSTICO Y FORMULACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROECONOMICO
Guía de Exposición

Trigo María, Perú
Septiembre, 14-18 de 1981

CA
2.222
B1
2

Universidad Nacional Agraria de la Selva, (UNAS)
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, (IICA)
Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria, (INIPA)

**TALLER SOBRE DESARROLLO AGRO -
ECONOMICO EN EL ALTO HUALLAGA**

Tingo María, Perú
Setiembre, 14-18 de 1981

**DIAGNOSTICO Y FORMULACION DE PROGRAMAS
DE DESARROLLO AGROECONOMICO (*)**

Guía de Exposición

(*) Documento preparado por Teodoro A. Tonina, Ph. D. en Ciencias Agrarias, Especialista en Planificación de la Producción Agrícola, Oficina del IICA en Perú.

This One



CX75-4P3-CBZK

Digitized by Google

CC-0
NO. 1
DEL
BENEFIT

FICA
2.2.22
1981
V. 2

DIAGNOSTICO Y FORMULACION DE PROGRAMAS
DE DESARROLLO AGROECONOMICO
Guía de Exposición

EXPERIENCIA EN APROXIMACIONES SUCESIVAS

En el orden internacional se reconoce un cierto grado de frustración respecto a logros de programas y proyectos agrícolas.

En esta exposición se entiende por programa un conjunto interrelacionado e interdependiente de proyectos agrarios con un fin común y claramente delimitado de otros programas y del medio.

La formulación de programas y proyectos siguió un curso que puede resumirse en las siguientes etapas:

1. Programas por productos , con venta y precio de compra asegurados, tecnología conocida y experimentada, apoyo de acciones de asesoramiento técnico, crédito, etc.
2. Programa de inversión. Comprende todas las formas de capital y equipo, por ejemplo: maquinaria, infraestructura intrapredial (plantas de ordeño), paquetes tecnológicos, etc.
3. Programa de recursos. Generalmente dirigidos a la conservación y mejor uso de los recursos tales como proyectos de riego, de desagües, de recuperación de suelos erosionados, etc.
4. Programas por clientela. Dirigidos a provocar cambios de actitudes de los productores hacia los servicios, promover su organización, capacitarlos técnicamente y enseñarles a mejorar su nivel de vida.

5. Programas integrados. Por oposición a los métodos anteriores, se creyó conveniente unir programas y proyectos para mejorar su eficiencia. Podría clasificárseles como conjuntos incompletos, donde predomina la tecnología agrícola.
6. Programas integrales. Incorporan todas o las principales variables para lograr el desarrollo de la población elegida, no solamente las agrotecnológicas, sino salud, educación, vivienda, etc.

VARIABLES SIGNIFICATIVAS

Las experiencias recogidas en la formulación y ejecución de programas, no solamente agrícola, ayudaron a explicar las principales razones que han influido en el éxito de los mismos. Ellas son:

1. Inexacta o insuficiente definición del objetivo, es decir, de la función objetivo o variable dependiente.
2. Falta de información básica significativa para definir problemas, redefinir el objetivo y establecer metas. Conocimiento de las variables independientes.
3. Escasa comunicación interna y externa de los objetivos del proyecto, necesaria para dar coherencia a la organización y aceptación en el medio. Enfoque de sistemas de organización.
4. Escasa correlación entre fines y medios o insuficiencia de medios para lograr los objetivos buscados. Análisis de funciones de producción.
5. Falta de perseverancia en el logro de los objetivos o dispersión de los esfuerzos por alcanzarlos.

6. Escasa participación de los beneficiarios y baja responsabilidad de los responsables del programa, quienes no se hacen cargo de los fracasos.

CARACTERISTICAS DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

La División de Planificación y Manejo Operativo del IICA, (PROPLAN)

(1) dice:

"El proceso de planificación en el sector agropecuario tiene características particulares que se derivan de las propias características físico-biológicas y económicas de la actividad agropecuaria.

A diferencia de otros sectores económicos, el alto grado de aleatoriedad de la agricultura exige que en el proceso de planificación operativa se disponga de medios para detectar, prever y corregir factores no predecibles (fenómenos climáticos, económicos, políticos, que tienen importantes repercusiones en el proceso productivo y en última instancia en la obtención de metas y objetivos.

El gran número de unidades productoras, su dispersión territorial, la diversidad del medio físico-ecológico, las diferencias socio-culturales entre regiones de un mismo país, los diferentes requerimientos fenomenológicos de las especies cultivadas, los patrones de uso de la tierra, la heterogeneidad de niveles tecnológicos, la existencia en muchos países

(1) PROPLAN. IICA-OEA. Proceso de planificación operativa. Documento de Trabajo. San José, Costa Rica, 1980. 45 p.

de pequeños agricultores con economía de subsistencia con débil grado de articulación a la economía de mercado, la rigidez del ciclo productivo y la estacionalidad de la producción, así como los ciclos de ocupación, ingresos y gastos, constituyen factores que condicionan la planificación operativa".

Una metodología de aproximaciones sucesivas para percibir y actuar dentro de la variabilidad puede ser clasificar los fenómenos según el siguiente esquema:

Fenómeno:

No percibible

Percibible - Imprevisible

- Previsible - Improbable

- Probable - No manejable

- Manejable

AVANCES EN DESARROLLO

El desarrollo es un proceso continuo de superación de obstáculos que, al avanzar salvándolos, refuerza a la capacidad para vencerlos.

Los asistentes a este Taller están ya trabajando en el campo y superando problemas.

Este Taller tiende a cooperar con ellos recordando lo que dijera Gittinger, "el valor de la planificación no reside en generar planes, sino en el proceso de producirlos" y que Salvado (2) lo completa así: "el valor

(2) Salvadó, E. Mecanismos de control de la acción programada.
En: "Desarrollo Rural de las Américas", Vol. VII, N° 2. 1975

de la planificación no reside en producir planes, sino en el proceso de tomar decisiones y ejecutarlas".

Se llega así a considerar el todo como un proceso administrativo, ya que el ser o la esencia de la administración es la acción, la ejecución.

En estos términos, la administración como ciclo continuo comprende las siguientes etapas de la cual forman parte planificación y programación:

1. Situación inicial
2. Planificación
3. Programación y Proyecto
4. Organización
5. Asignación de recursos y ejecución
6. Control e información
7. Evaluación
8. Aprendizaje y reciclaje.

Dentro del proceso suele diferenciarse entre económico y social, conceptos que forman parte de una misma realidad.

Siguiendo a Clifford (3) "el proceso de planear debe descubrir los problemas involucrados en la realización de las potencialidades del hombre, incluyendo los factores sociales y económicos y sus interrelaciones; debe definir los objetivos generales y específicos y las metas, especificando la dualidad integral respecto a los aspectos sociales y económicos; debe orientar las organizaciones ejecutivas y los métodos de trabajo con atención especial a las maneras en que se puede influir en forma simultánea sobre las variables social y económicamente significantes; y debe establecer

(3) CLIFFORD, ROY. Las variables sociales en la planificación para el desarrollo rural. En: Desarrollo Rural de las Américas. IICA-OEA. San José, Costa Rica, 1974.

un sistema de evaluación que mida y explique el desarrollo del trabajo, dando prioridad a la medición y explicación de los cambios socio-económicos y la manera en que están enlazados". Este es un enfoque totalístico o de sistemas.

Propone medir simultáneamente la cantidad de fertilizante y la forma de usarlo, junto con la comprensión de la práctica, el grado de aumento de sus conocimientos y el cambio de su actitud respecto a los servicios (y a sus agentes) como elementos integrales al uso de fertilizantes.

Esta evaluación se completa en términos de productividad indicando los aumentos de rendimientos logrados y en términos de rentabilidad, señalando su beneficio monetario.

La planificación como proceso produce como instrumentos: planes, programas y proyectos, predominando respectivamente, en ámbitos nacional, regional y local (4).

AVANCES METODOLOGICOS

Sagasti (5) dice que lo esencial "sería disponer de una metodología que establezca simultáneamente:

- la combinación de actividades,
- la estructura institucional, y
- la asignación de recursos, que optimice el rendimiento del sistema, acercándolo a su ideal".

(4) PROPLAN. Proyectos de desarrollo rural; planificación y manejo. IICA-OEA, San José, Costa Rica. 1980. Documento de Trabajo. 47 p.

(5) SAGASTI, FRANCISCO. Hacia un nuevo enfoque para la planificación científica y tecnológica. En: Desarrollo Rural de las Américas, IICA-OEA. Vol. V. N° 1. 1973.

Pero como ésto no existe, propone como alternativa más viable el desarrollo de procedimientos iterativos de planificación, con decisiones en cada categoría, su correspondiente plan y su revisión periódica. Esta concepción coincide con el enfoque de sistemas en administración y organización.

A su vez, Witkon (6) expone una metodología que "permite un estudio sistemático de la región y su elección de acuerdo a su desarrollo, en forma adecuada y metódica, según las metas de desarrollo específicas a todos los niveles de planificación en los distintos campos del desarrollo". Esta metodología se estudia en el Centro de Estudios de Colonización, (CEC) de Rehovot, Israel. Allí se define la región como "una unidad geográfica poseedora de límites administrativos definibles".

Reconoce al proceso de planificación compuesto por las siguientes etapas:

- 1). de reconocimiento de la zona. Estudio de los aspectos físicos, humanos y económicos;
- 2). de formulación cuantitativa y de los objetivos de la planificación y definición de las tareas adecuadas para el desarrollo de cada sector;
- 3). de planificación sectorial, en la que se planifica cada sector por separado, de acuerdo a las metas y posibilidades que se les asignó.

(6) WITKON, BIDEON. Metodología de la planificación de proyectos para el desarrollo regional integral. En: Desarrollo Rural de las Américas, IICA-OEA. Vol. VIII, N° 2, 1976.

- 4) de planificación regional integral, en la que se realiza la coordinación entre el programa sectorial y la nivelación de metas de cada uno de los sectores. En ella se traducen los planes económicos regionales a planes de sistemas rurales;
- 5) de planificación detallada, con planes prácticos de ejecución. Por lo tanto, la ejecución de todos los planes detallados es el "medio" para concretar el programa de desarrollo regional.

Los programas integrados son multidisciplinarios en su contenido, multisectoriales en la acción y requieren la integración de un equipo de trabajo que ofrezca distintas alternativas por sus enfoques pero lleguen a una conclusión admitida y refrendada por todo el grupo.

Todo lo expuesto está señalando la importancia de metodologías de administración y organización.

HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

La experiencia recogida en talleres de manejo de proyectos del IICA (7) y publicaciones de AID (8) permiten ofrecer algunas herramientas metodológicas útiles en el proceso de formulación y ejecución de programas de desarrollo agroeconómico.

-
- (7) Programa de Manejo de Proyectos. Primer Taller de Trabajo. Documento Interno. IICA-OEA, Montevideo, Uruguay. Abril, 1977.
 - (8) DELP, P. y otros. System tools for project planning. AID, New York, USA, 1977.

Algunas de las principales son:

1. Para generar ideas y definir objetivos: "brain storming" o ebullición de cerebros; técnica de grupo nominal no estructurado para dar opiniones sobre un problema y ordenar respuestas por su importancia en orden de contribución a su solución; análisis sistemático del problema separando sus componentes e identificando alternativas.
2. Para elegir y priorizar objetivos: Árboles de causalidad o relación causa/efecto o pertinencia. Función de expansión, relacionada con la función de producción simple o múltiple y estableciendo la importancia relativa de las variables en el logro del objetivo.
3. Para describir relaciones complejas puede usarse un diagrama arbóreo que fija relaciones jerárquicas y relaciones causa/efecto; análisis mediante redes y enfoque de sistemas.

Con estas metodologías se mejora la eficacia de los programas, entendiendo por tal el grado de acercamiento al objetivo.

4. Para seleccionar fines y medios, se recurre al análisis producto/insumo, incorporando elementos de riesgo mediante análisis estadístico de variabilidad. Diagrama de redes para relaciones tiempo y costo, PERT y CPM.
5. Para cálculos económicos el análisis de Beneficio/Costo, el Valor Actualizado Neto (VAN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR), utilizándose a nivel de predios participantes el Ingreso Neto o Margen Bruto.

6. Para planificación predial se recomienda la programación lineal por facilitar la formación de agregados hasta el nivel regional y también se recomienda el "program-planning" ó programación por etapas por facilitar el diálogo con el productor en un proceso educativo que tiende a asegurar el éxito de los programas.

Finalmente, hay una serie de recomendaciones relacionadas con la administración por objetivos, que son fundamentales para la ejecución del programa.

Para evitar conflictos que desintegren la organización responsable del proyecto, se recomienda maximizar al objetivo principal y ajustar los objetivos intermedios o concurrentes de manera tal que se cumplan a tiempo en la cantidad y calidad programadas.

A tal efecto, se adjunta un modelo de planilla que facilita la ejecución.

PLANILLA EJECUTIVA DE ADMINISTRACION POR OBJETIVOS

Objetivo Principal			
Objetivos Concurrentes			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Estado inicial (en cantidad, calidad y tiempo). 2. ¿Qué hacer? 3. ¿Quién lo hará? 4. ¿Donde lo ejecutará? 5. ¿Cuándo se efectuará? 6. ¿Cómo se realizará? 7. ¿Qué recursos físicos se utilizarán? 8. ¿Qué recursos de capacitación se usarán? 9. ¿Qué recursos humanos se emplearán? 10. ¿Cuánto costará? 11. ¿Cuál es el resultado esperado? (Cantidad, calidad y tiempo) 12. ¿Cuál es el resultado logrado? 13. ¿Qué debe corregirse? 14. Eventos modificadores de los resultados. 			

IIICAA: IA
EPI
B...

