

11 CA
PRRE
257

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL



Memoria del Seminario IICA-PROPLAN/USDA-DPMC



IICA

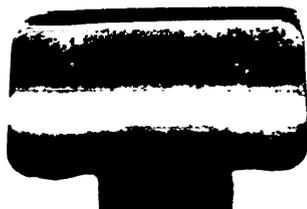
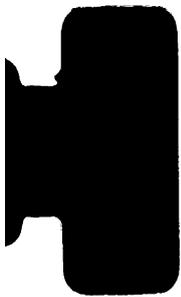
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL

DIRECCION DE PROYECTOS MULTIZONALES

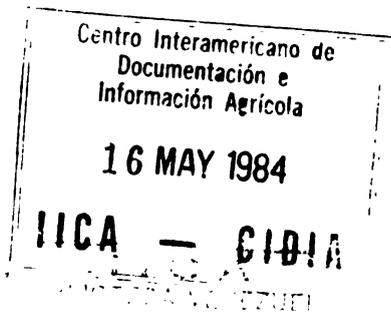
DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS-PROPLAN

San José, Costa Rica, Diciembre de 1981





PROYECTO PROPLAN/A - PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO RURAL



MEMORIA DEL SEMINARIO CONJUNTO IICA- PROPLAN/USDA-DPMC

"FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO RURAL"

6-9 Diciembre 1981

TURRIALBA, COSTA RICA - C.A.

DIRECCION DE PROYECTOS MULTIZONALES
DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS - PROPLAN
DOCUMENTO PROPLAN 18

San José, Costa Rica, Diciembre de 1981.

00002049

2523

CONTENIDO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. DISCURSOS DE INAUGURACION	3
1.1 Bienvenida y Presentación del CATIE	3
1.2 Bienvenida y Presentación del IICA	6
1.3 Bienvenida y Presentación del DPMC	9
2. PROGRAMA DEL SEMINARIO	11
3. LISTA DE PARTICIPANTES	12
4. ORGANIZACION Y ENFOQUE CONCEPTUAL DEL CENTRO DE MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (DPMC)	17
4.1 Introducción	17
4.2 El Papel del USDA/OICD en la Agricultura de Países Extranjeros	18
4.3 El Centro de Manejo de Proyectos de Desarrollo (DPMC)	20
4.3.1 Evolución histórica y estructura actual	20
4.3.2 Enfoque conceptual	27
4.4 Resumen y Conclusiones	37
5. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL. EL ENFOQUE DE PROPLAN/A Y SUS EXPERIENCIAS EN COLOMBIA	39
5.1 El IICA y el Desarrollo Rural	39
5.1.1 La concepción del desarrollo rural en el IICA	39
5.1.2 El fortalecimiento institucional via la cooperación técnica participativa y recíproca	41
5.1.3 Características de las funciones del IICA	43
5.2 Los Proyectos Multizonales como Instrumentos de la Acción Multinacional del IICA	43

	<u>Página</u>
5.2.1 Concepto de proyecto multizonal	44
5.2.2 Modalidad de operación de los Proyectos Multizontales	46
5.3 División de Planificación y Manejo de Proyectos - PROPLAN ..	51
5.3.1 Antecedentes generales	51
5.3.2 Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural	53
5.3.3 Areas temáticas del trabajo de PROPLAN	71
5.3.4 La modalidad de operación de PROPLAN	73
5.4 El Proyecto Multizonal de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A)	77
5.4.1 Naturaleza y alcance del Proyecto	78
5.4.2 Objetivos del Proyecto	80
5.4.3 Estrategia del Proyecto	81
5.4.4 Operacionalización de la estrategia	82
5.4.5 Componente hemisférico de PROPLAN/A	88
5.4.6 Componente-país de PROPLAN/A	90
5.5 Componente-país del Proyecto Multizonal PROPLAN/A: La experiencia en Colombia	96
5.5.1 Antecedentes	96
5.5.2 El Proyecto PROPLAN/A en Colombia	98
5.5.3 Objetivos del componente PROPLAN/A-Colombia	99
5.5.4 La estrategia del componente PROPLAN/A-Colombia	100
5.5.5 Naturaleza y dinámica de la modalidad empleada para el desarrollo del componente PROPLAN/A-Colombia a nivel microregional	105
5.5.6 Actividades desarrolladas y principales productos obtenidos por el componente PROPLAN/A-Colombia	120
5.5.7 Perspectivas para la experiencia en Colombia	120

	<u>Página</u>
5.6 Consideraciones Generales	124
5.7 ANEXO: El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) del Gobierno de Colombia	131
5.7.1 Antecedentes	131
5.7.2 Origen del Programa de Desarrollo Rural Integrado-DRI	133
5.7.3 Beneficiarios del Programa DRI	137
5.7.4 Ambito o cobertura del Programa DRI	137
5.7.5 Estrategias	138
5.7.6 Estructura y Organización	140
6. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS ENFOQUES PRESENTADOS	143
6.1 PANEL	143
6.2 Preguntas de los Participantes a PROPLAN y DPMC	167
7. RESULTADOS DE LOS TRABAJOS DE GRUPO	189
7.1 Actividad A	192
7.1.1 Areas estratégicas a fortalecer	192
7.2 Actividad B	194
7.2.1 Factores determinantes para una implementación exitosa de acciones de cooperación en planificación y manejo de programas/proyectos de desarrollo rural .	194
ANEXO: Un Enfoque Multifacético de Capacitación para Mejorar el Manejo de Proyectos: El Proyecto de Planificación Nacional en Jamaica	199

PRESENTACION

El Seminario sobre "Fortalecimiento en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural", cuyas ponencias y resultados se presentan en esta publicación, se realizó como una actividad del Proyecto PROPLAN/A, el cual es financiado conjuntamente por el IICA y la Fundación W.K. Kellogg. Este evento se realizó en Turrialba, Costa Rica en el mes de Diciembre de 1981, con el fin de analizar los enfoques de cooperación técnica empleados por la División de Planificación y Manejo de Proyectos PROPLAN, del IICA, y el Centro de Manejo de Proyectos de Desarrollo -DPMC del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

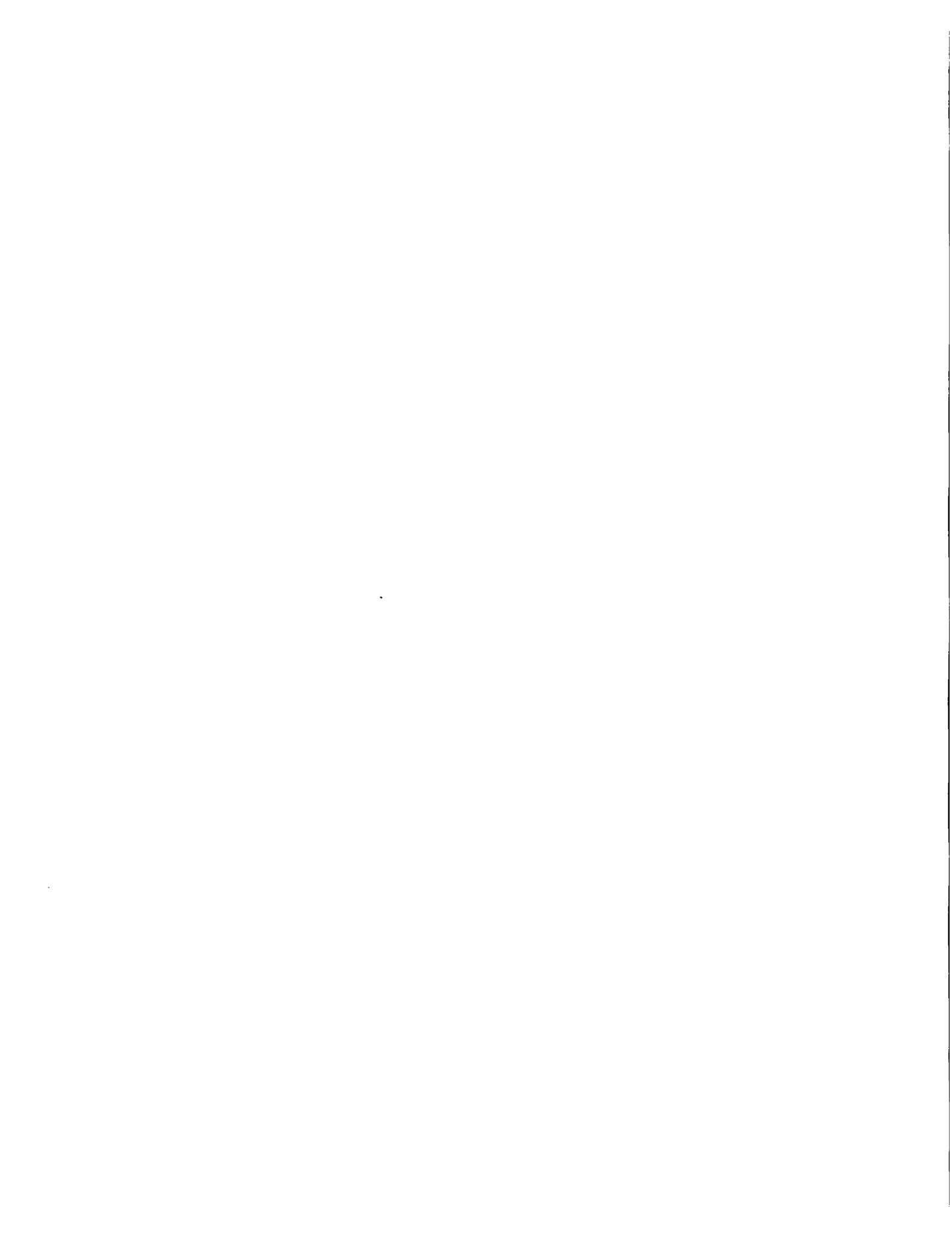
El IICA es una institución de cooperación técnica, que tiene una preocupación permanente de mejorar la calidad de su acción de apoyo a los países miembros que la solicitan. Es por ello que, como parte de su esfuerzo para mejorar su desempeño y capacidad, el Instituto busca conocer otros organismos que trabajan en campos similares para poder desarrollar lazos de cooperación. Es en este sentido que el IICA tiene una serie de convenios con diversas Instituciones.

El Seminario se realizó dentro del marco de un convenio que el IICA tiene con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, con el cual se mantienen múltiples relaciones de intercambio técnico. El Centro de Manejo de Proyectos de Desarrollo; identificado como DPMC cuenta con un grupo de profesionales con quienes PROPLAN considera necesario dialogar sobre enfoques, operativización de estrategias y experiencias adquiridas en las disciplinas de la planificación y la administración para el desarrollo. Este Seminario respondió a esa necesidad de diálogo entre DPMC y PROPLAN.



Las ponencias, resultados y recomendaciones que se presentan en esta publicación representan la experiencia acumulada por varios años tanto por IICA-PROPLAN como USDA/DPMC y constituyen aportes técnicos y conceptuales; así como experiencias prácticas que son el resultado de análisis de los enfoques y estrategias empleados, realizado por la totalidad de los participantes al evento, entre quienes figuraban técnicos nacionales con los cuales se trabaja en los países.

Es con gran satisfacción que IICA-PROPLAN, USDA-DPMC presentan esta publicación a profesionales de los organismos nacionales e internacionales y a los representantes de la población rural, con cuya activa participación incrementan las posibilidades de obtener mejoras sustanciales en el desempeño de las acciones del sector público y especialmente a quienes están involucrados en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.



INTRODUCCION

Esta publicación contiene las ponencias, resultados y recomendaciones del Seminario sobre "Fortalecimiento en Planificación y Administración para el Desarrollo Institucional" que se realizó en Turrialba, Costa Rica del 6 al 9 de Diciembre de 1981 con la activa participación de técnicos de IICA-PROPLAN, USDA-DPMC y representantes de instituciones nacionales de Colombia, Jamaica, República Dominicana y Venezuela.

El documento básico presentado por IICA-PROPLAN al Seminario, refleja la modalidad de operación de Proyecto PROPLAN/A caracterizada por la interacción entre los técnicos del Grupo-Central y de los Grupos-país, a lo que se debe agregar el trabajo compartido con los técnicos nacionales. Así, P. Lizardo de las Casas y Ricardo Cáceres hicieron presentaciones conceptuales del enfoque de PROPLAN y Alfonso Bejarano y Mariano Olazabal presentaron las experiencias de PROPLAN/A en Colombia, ilustradas a través de la labor de cooperación del Proyecto PROPLAN/A al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) del gobierno colombiano. Ana Elisa Niño de Gast presentó los aspectos centrales del Programa DRI que es conducido por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Por su parte, USDA/DPMC presentó en forma similar sus aportes. Marcus Ingle abordó el enfoque conceptual del DPMC y Merlyn Kettering junto con Conrad Smikle expusieron la experiencia de un caso específico de asistencia por parte del DPMC al Proyecto de Planificación Nacional del gobierno de Jamaica.

Ambos documentos sirvieron de tema central para la discusión de los grupos de trabajo que se formaron durante el Seminario y cuyas

conclusiones aparecen también en este informe. Los grupos desarrollaron también trabajos orientados a la identificación de áreas, en las cuales se estima necesario llevar a cabo acciones de fortalecimiento y analizaron factores que se consideran determinantes para la implementación exitosa de actividades en este campo.

Es así como los grupos recomendaron que las acciones de fortalecimiento deben partir del reconocimiento de un proceso integrado y continuo de planificación-ejecución de políticas, de la importancia del desarrollo de marcos conceptuales como elementos orientadores y de la necesidad de generar tecnología adaptable a las necesidades específicas de los países, en materia de planificación y administración para el desarrollo rural.

Con esta publicación de los documentos básicos y de los resultados del Seminario, se espera que los mismos sirvan como material de consulta y reflexión no solo para quienes asistieron al Seminario, sino también para todas aquellas personas involucradas en la planificación y administración para el desarrollo rural.

1. DISCURSOS DE INAUGURACION



Dr. Jorge León, Director Encargado CATIE

1.1 BIENVENIDA Y PRESENTACION DEL CATIE

En nombre del Dr. Gilberto Páez, quién se encuentra en viaje oficial, les doy la más cordial bienvenida a nombre del Director, del Personal, y de los Estudiantes del CATIE; es un placer servirles a ustedes de sede en este Seminario por cuanto, estamos muy interesados en el tema que les ocupa.

El CATIE es en cierta forma una institución "sui generis", desde el punto de vista legal, inicialmente es un acuerdo entre el IICA y el Gobierno de Costa Rica, al cual se han adherido después los gobiernos de Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Como ustedes podrán ver, es una institución que, dentro de su misma organización, tiene un énfasis regional, sin que esto implique que en algunos aspectos CATIE no trabaje fuera del área Centroamericana. Sus esfuerzos se concentran en investigaciones orientadas a ayudar a los pequeños agricultores, inicialmente en lo que se refiere a cultivos. Ahora, damos mayor énfasis que años anteriores a aspectos animales y productos forestales; de manera que el ataque que el CATIE hace al problema de los pequeños productores es en forma integrada, directamente con ellos y en una aplicación experimental de resultados.

Tradicionalmente, éste ha sido un centro de enseñanza a nivel de graduado, y ya son cerca de 900 las personas que han pasado por el CATIE de todos los países de América y aún de fuera de ella; que han obtenido el Magister Scientiae. Esta actividad está actualmente coordinada con la Universidad de Costa Rica, y es una de las más importantes y permanentes del CATIE. En la actualidad, hay aproximadamente 90 estudiantes de 17 países y ésta es una de las contribuciones más firmes que el CATIE ha hecho al avance agrícola especialmente en América Latina.

Seguidamente, ustedes verán en un audiovisual lo que es el CATIE en términos generales. Como dije, en la actualidad es una institución soportada por cinco países y el IICA; la mayor parte de nuestras actividades se llevan a cabo con arreglos externos, especialmente con entidades del mismo tipo, y con algunas agencias de financiación americanas, canadienses, etc.

De nuevo, bienvenidos a Turrialba, esperamos que su labor sea la más fructífera posible; les deseamos todos los éxitos para el Seminario que ustedes comienzan y que esta estadía no vaya a ser la última de los que están presentes hoy aquí. El CATIE estará siempre abierto para recibirlos.

Buenas noches.



Dr. P. Lizardo de las Casas
Jefe de la División de Planificación y Manejo
Proyectos (PROPLAN), IICA

1.2 BIENVENIDA Y PRESENTACION DEL IICA

El Director General y el Subdirector General del IICA y, el Director de Proyectos Multizonales me pidieron que les trajera su más cordial saludo. A ellos les hubiera gustado mucho haber podido estar con ustedes hoy y departir unos momentos, pero en realidad el Director General acaba de llegar de un largo viaje y ambos están en estos momentos abocados a la revisión de unos trabajos que se empezarán a discutir en el día de mañana. Es por esto que me encargaron les trajera sus saludos.

La mayoría de ustedes conocen al IICA y saben que es una institución de cooperación técnica que tiene como preocupación permanente mejorar la calidad de su acción de cooperación con sus Estados Miembros. En este

esfuerzo por mejorar la calidad de su acción, el Instituto busca conocer otras instituciones que estén trabajando en campos similares para poder desarrollar lazos de cooperación con ellos y en esta forma mejorar sus propias labores de apoyo a sus Estados Miembros.

Es en este sentido que el Instituto tiene una serie de convenios con diversas instituciones. En esta ocasión nos reunimos dentro del marco de un convenio que el IICA tiene con el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Dentro de este convenio, y en lo que se refiere al campo de las disciplinas de la planificación y administración para el desarrollo rural, hemos tenido relaciones de intercambio técnico con la División de Capacitación Internacional de la Oficina para la Cooperación Internacional y Desarrollo y más recientemente con su División de Asistencia Técnica. La División de Asistencia Técnica cuenta con un grupo de profesionales que creemos tiene bastante que aportar al trabajo que realizamos, ellos pertenecen al Centro de Manejo de Proyectos de Desarrollo y se identifican como el DPMC.

Como resultado de conversaciones iniciales con el grupo del DPMC, surgió la posibilidad de trabajar conjuntamente en los problemas que confrontan los Estados Miembros del Instituto, es así que llegamos a un acuerdo sobre la necesidad de dialogar sobre nuestros enfoques, sobre cómo operativizamos esos enfoques, sobre dónde estamos trabajando y qué experiencias hemos adquirido; este seminario responde a esa necesidad de diálogo entre DPMC y PROPLAN.

El IICA es una institución de sus Estados Miembros y en todas sus acciones busca operativizar su estrategia básica de fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca. Esto significa para nosotros trabajar conjuntamente con los técnicos nacionales, a través de sus instituciones, en aquellos problemas que son de

su preocupación, así como fomentar el intercambio directo entre técnicos nacionales de sus Estados Miembros. Es por ello que un encuentro como éste, organizado por el IICA, no podía tener como participantes sólo a técnicos del IICA y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, necesitaba la activa participación de los técnicos nacionales con los cuales trabajamos en los países.

Es así que pedimos a los compañeros de Colombia, de República Dominicana, de Costa Rica y de Venezuela, que nos acompañaran en este encuentro y que colaboraran con nosotros aportando sus experiencias y ayudándonos a identificar aquellas áreas en las cuales ellos creen que se requiere un mayor esfuerzo y en las que un trabajo conjunto con los amigos del DPMC podría ser beneficioso.

En nombre del Director General del IICA, de su Subdirector General, del Director de Proyectos Multizonales y del mío propio, les doy las gracias por haber llegado hasta Turrialba para participar con nosotros en este encuentro. Esperamos, como dijo el Dr. León, que se sientan como en su casa y que compartan con nosotros esta experiencia que estamos seguros será muy interesante para todos.

Gracias y Bienvenidos.



Dr. Marcus Ingle
Centro de Gestión de Proyectos de
Desarrollo (DPMC)-USDA

1.3 BIENVENIDA Y PRESENTACION DEL DPMC

En nombre del centro de Gestión de Proyectos de Desarrollo (DPMC) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, quisiera expresar el gusto que sentimos por haber sido invitados a participar con PROPLAN en este Seminario. El Sr. Morris Solomon, coordinador del Centro, envía sus saludos y lamenta sinceramente no poder estar aquí con nosotros esta noche; también me ha pedido que les haga llegar el particular interés que tanto él, personalmente, como los organismos que auspician el Centro tienen en este Seminario, a saber: la División de Asistencia Técnica de la Oficina de Cooperación Internacional y Desarrollo (OICD) en USDA y la Oficina para el Desarrollo Rural y Administración para el Desarrollo (SxT/RAD) de la AID.

Desde nuestra llegada a principios de esta semana, hemos sido

impactados por la belleza natural del país y nos ha impresionado profundamente la actitud de colaboración, el trabajo estimulante y la gentil hospitalidad del personal del IICA y de PROPLAN. Ahora, al iniciar este Seminario, esperamos lograr una mejor comprensión del enfoque conceptual de PROPLAN y desarrollar una relación de trabajo con todos los participantes de este evento. Creemos que hay un importante objetivo en torno al cual podemos reunirnos todos, el cual también servirá de sólida fundamentación para el Seminario, a saber: el compromiso de cada uno de nosotros con la necesidad de fortalecer instituciones del sector público agropecuario a fin de promover el desarrollo agrícola y rural.

Procurar el logro de este objetivo constituye para nosotros una labor compleja y sumamente desafiante.

Nuevamente, agradezco a PROPLAN y especialmente al Dr. Lizardo de las Casas por la invitación que nos hicieron para colaborar en este esfuerzo conjunto.

Esperamos tener una amplia discusión de nuestros enfoques y experiencias y un estimulante diálogo. Confiamos en que este Seminario nos proporcione una oportunidad inicial para desarrollar respeto y confianza mutua entre nuestras instituciones y nos lleve a una continua relación profesional.

2. PROGRAMA DEL SEMINARIO

3. LISTA DE PARTICIPANTES



**SEMINARIO IICA-PROPLAN/USDA-DPMC
(Turrialba, Dic. 6-9, 1981)**

PARTICIPANTES

**ARAUJO MARTINEZ,
Arturo E.**

**INSTITUTO AGRARIO NACIONAL, Venezuela
Economista**

**BAREA SANDINO,
Francisco**

**IICA, Colombia
Director Encargado Oficina IICA en
Colombia**

BEJARANO ACOSTA, Alfonso	IICA, Colombia Especialista en Manejo de Proyectos.
CACERES FLORES, Francisco Ricardo	IICA, Sede Central Especialista en Administración para el Desarrollo.
COLMENARES VALLEJO, J. Humberto	IICA, Sede Central Especialista en Economía Agrícola.
COUNTRYMAN, Pierrette	DPMC/OICD/TAD International Development Projects Officer.
DE LAS CASAS, P. Lizardo	IICA, Sede Central Jefe de la División de Planificación y Manejo de Proyectos -PROPLAN .
DEL RISCO SALDIVAR, Fernando	IICA, Sede Central Especialista en Planificación.
DIAZ, Vietman	Secretaría de Estado de Agricultura República Dominicana Licenciado en Economía.
ESTEFANELL BARBATO, Gonzalo	IICA, Sede Central Especialista en Planificación.
FONCK, Carlos	IICA, República Dominicana Especialista en Elaboración y Formulación de Proyectos.

GRISANTY, Fausto	Secretaría de Estado de Agricultura República Dominicana Licenciado en Economía.
GUILLORY, Miguel	ARDI-AROA, Ministerio de Agricultura y Cría, Venezuela Jefe del Proyecto ARDI-AROA.
INGLE, Marcus	DPMC/OICD/TAD Technical Assistance Officer.
IZQUIERDO SANDI, Eduardo	IICA, Sede Central Especialista en Economía Agrícola.
KETTERING, Merlyn	DPMC/OICD/TAD Acting Coordinator; International Training Administrator.
MORENO LARA, Guillermo	IICA, Costa Rica Técnico.
MORENO M., Joaquín	Instituto Colombiano Agropecuario, Colombia Médico Veterinario y Zootecnia.
NIÑO DE GAST, Ana Elisa	Departamento Nacional de Planeación, Colombia Socióloga.
OLAZABAL Mariano	IICA, Colombia Especialista en Economía Agrícola.

PEREZ LUNA,
Agapito

IICA, República Dominicana
Especialista en Planificación.

POLO MIRANDA,
Enrique

Ministerio de Agricultura,
Oficina de Planificación Agraria, Perú
Ingeniero Agrónomo.

SALAZAR MARULANDA,
Anibal

Departamento Nacional de Planeación,
Colombia
Agrólogo, Jefe de Grupo de Operaciones.

SAMANEZ,
César Benjamín

IICA, Venezuela.

SMIKLE,
Conrad

Project Analysis and Monitoring Co.
Ministry of Finance
Jamaica.

Consultores

SPEARS,
Donald

USDA/OICD/DPMC.

THEINHARDT,
Erik G.

IICA, Sede Central.

Intérprete y Traductora

DIEZ SOLORZANO,
Carlos

CARDISO LTDA., Costa Rica
Gerente.

RICE,
Julie Ann

Secretarias

AVILA VINDAS,
Leda Celina

IICA, Sede Central

BOLAÑOS ARQUIN,
María Isabel

IICA, Sede Central

RODRIGUEZ ARAYA,
Carmen Nidia

IICA, Sede Central

4. ORGANIZACION Y ENFOQUE CONCEPTUAL DEL CENTRO DE MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (DPMC)

Marcus D. Ingle

4.1 INTRODUCCION

Para esta presentación del Centro de Manejo de Proyectos de Desarrollo nos hemos planteado varios objetivos. En primer lugar, deseamos que todos lleguen a comprender el contexto histórico y la estructura organizativa del DPMC. En segundo lugar, quisieramos que ustedes tengan una clara idea del enfoque conceptual del DPMC, considerando también su misión fundamental, doctrina, antecedentes (tanto teóricos como experimentales) y su modalidad de operación.

Como podrán ver más adelante en esta presentación, el DPMC --al cual frecuentemente nos referimos como el Centro-- está evolucionando rápidamente. Nuestra curva de aprendizaje es muy pronunciada y prácticamente cada mes incorporamos cambios de consideración a nuestras ideas y a nuestros procedimientos. Por lo tanto, aunque mis ideas con respecto al Centro serán presentadas con entusiasmo y convicción, debemos visualizarlas como hipótesis actuales que requieren un permanente cuestionamiento y reajuste. Estamos plenamente conscientes que estas hipótesis deben ser ajustadas --o aún reformuladas-- en la medida que ganamos experiencia y, por otra parte, en la medida en que nos vemos enriquecidos con nuevos insumos de la teoría de la administración. Asistimos a este Seminario considerándolo una excelente oportunidad para examinar en forma crítica nuestros propios conceptos y, en ese sentido, aceptamos sus observaciones y criterios.

Permítame hacer una breve referencia en cuanto a cómo ésta

presentación se relaciona con las demás partes de este Seminario. Mi presentación les dará una visión general de la estructura del DPMC y de su enfoque con respecto a la administración. Posteriormente, durante el día de hoy habrá una discusión en panel, seguida de pequeñas sesiones grupales, las cuales darán la oportunidad para aclarar distintos puntos y plantear temas de interés. En el día de mañana habrá una presentación del estudio de caso realizado en torno a la labor del DPMC en Jamaica, también seguido por discusiones grupales. La presentación del caso Jamaica, nos permitirá observar en detalle cómo trabaja el DPMC en el campo y cómo los conceptos que presentaré a continuación se manifiestan en los esfuerzos de cooperación para mejorar los sistemas administrativo-gerenciales.

4.2 EL PAPEL DE USDA/OICD EN LA AGRICULTURA DE PAISES EXTRANJEROS

La Oficina para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (OICD), es una sub-unidad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). La OICD está compuesta por varias divisiones que incluyen las de Asistencia Técnica, Capacitación Internacional, Organismos Internacionales, Intercambio Científico, Cooperación Internacional para la Investigación, Asistencia para Alimentos y Desarrollo, Comercialización Agrícola y Servicios de Información.

La OICD es la agencia dentro del USDA a través de la cual se ejecutan las políticas del gobierno de los Estados Unidos, referidas a la cooperación y desarrollo agrícola. La finalidad de la OICD es iniciar, administrar y facilitar la operación de programas que resulten en cooperación internacional para el desarrollo agrícola. Cumpliendo con esta finalidad, la OICD apoya las demandas agrícolas de los Estados Unidos y proporciona

a el USDA una perspectiva internacional en sus relaciones con:

- Otros países.
- Organismos internacionales.
- Instituciones en los Estados Unidos.
- Agencias del Gobierno de los Estados Unidos.
- El sector privado en los Estados Unidos.

Es así como la OICD hace las veces de brazo del USDA, en su asistencia para el desarrollo de otros países; incorporando la experiencia de las agencias del gobierno de los Estados Unidos, instituciones y grupos privados, a los convenios de programas de asistencia para la agricultura celebrados con el gobierno de los Estados Unidos. Al hacer una lista de las responsabilidades de la OICD, encontramos:

- * Planificar, coordinar y evaluar las políticas y programas de USDA orientados a aliviar el hambre y la desnutrición en el mundo.
- * Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para mejorar su producción agrícola y el medio rural, a través de asistencia técnica, investigación y capacitación.
- * Coordinar los esfuerzos de las agencias de USDA y colaborar con otras instituciones y organismos internacionales para mejorar la efectividad de los programas de ayuda bilateral de los Estados Unidos.
- * Trabajar con la ONU y otros organismos internacionales para difundir las políticas y objetivos programáticos de los Estados Unidos a través de esfuerzos multilaterales.
- * Iniciar el intercambio técnico a nivel internacional y programas internacionales de investigación, para beneficio tanto de los Estados Unidos como de otros países.

La principal fuente de financiamiento de la OICD es la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), a través de distintos convenios y acuerdos de cooperación. En segundo lugar, encontramos otras fuentes que esperamos que vayan en aumento, las cuales incluyen bancos internacionales de desarrollo, la FAO, la OEA, gobiernos de diferentes países y el propio gobierno de los Estados Unidos, a través de asignaciones directas.

El DPMC es una sub-unidad de la OICD ubicada dentro de la División de Asistencia Técnica (TAD). La TAD está organizada por regiones y en programas multiregionales. En ese sentido, el Centro es una de las unidades dentro del grupo de Programas Mundiales.

Considerando mi limitado conocimiento y experiencia con las actividades del IICA a la fecha, me permito destacar que hay una importante similitud en las estructuras organizativas entre TAD/DPMC y el IICA/PROPLAN. La finalidad del IICA es prestar cooperación técnica, lo mismo que la TAD. Dentro del IICA existen divisiones regionales, al igual que en la TAD. El IICA también tiene una unidad multizonal que abarca programas, como el de PROPLAN, que son de interés para todas las regiones. Lo mismo ocurre con la TAD.

4.3 EL CENTRO DE MANEJO DE PROYECTOS DE DESARROLLO (DPMC)

Veamos ahora un poco sobre el Centro como tal y su evolución, organización actual y enfoque sustantivo.

4.3.1 Evolución Histórica y Estructura Actual

El DPMC fue organizado en 1976 con asistencia y financiamiento de la Oficina de Desarrollo Rural y Administración

para el Desarrollo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). La intención de AID al establecer el DPMC era promover la calidad y efectividad del manejo de proyectos en los países en desarrollo. Concretamente, se asignó al DPMC la responsabilidad de proporcionar expertos en diversas disciplinas como: a) diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos; b) metodología para la investigación aplicada y capacitación en la acción; c) intercambio y servicios para el manejo de tecnología de la información y, d) intercambio interregional de métodos, conocimientos y habilidades para el manejo de proyectos.

En el Cuadro 1 se presenta una descripción gráfica del desarrollo del Centro. En términos de la orientación de nuestros servicios, poco después de la creación del Centro, se nos solicitó colaborar en el diseño e inicio de un Sistema de Manejo de Programas en Jamaica, el cual será presentado más adelante durante este Seminario. Tanto Morris Solomon como Merlyn Kettering, dos de los miembros del Grupo Central del Centro, estuvieron involucrados en este esfuerzo.

En 1976 el Centro inició una serie de consultorías de corto y largo plazo relativas al área de manejo. Desde un comienzo hemos preferido la asistencia técnica a largo plazo, no obstante las oportunidades presentadas se referían principalmente a apoyos a corto plazo. Nuestra primera sede fue la División de Capacitación Internacional, pero en 1978 fuimos trasladados a la División de Asistencia Técnica. En esa época se inició la publicación de UPDATE, un boletín que promueve diferentes eventos relacionados con la administración y manejo. En 1980 y 1981 nos vimos en la necesidad de aumentar el personal del Grupo Central.

El énfasis del Centro radica principalmente en la asistencia técnica a largo plazo, aún cuando hemos estado involucrados en misiones a corto plazo a través del mundo. También hemos realizado una serie de esfuerzos en el área de investigación y desarrollo. Estamos elaborando trabajos de investigación aplicada con micro-computadoras en el área de administración agrícola, con

Cuadro 1. Desarrollo histórico del DPMC

ENFASIS CONCEPTUAL	AÑO	ORIENTACION DE LOS SERVICIOS
Enfoque de ejecución	1981	Asistencia técnica a <u>largo</u> y corto plazo.
Orientaciones al equipo técnico		Investigación y Desarrollo Ampliación del Grupo Central DPMC
+	1978	Asistencia técnica a <u>corto</u> y largo plazo.
Análisis del contexto político		Traslado del DPMC a la División de Asistencia técnica de la OICD.
Mejoramiento de sistemas		Asistencia técnica a <u>corto</u> y largo plazo.
Desarrollo organizacional		Inicio del proyecto Jamaica
+	1976	Establecimiento del DPMC por parte de la AID en la División de Capacitación Internacional de OICD.
Capacitación en la la acción y manejo de proyectos		

modalidades de capacitación referidas a la implementación de programas y políticas agrícolas y con un enfoque conceptual orientado al "desempeño gerencial", el cual presentaré más adelante.

El énfasis conceptual del DPMC se refería inicialmente a capacitación mediante la acción y manejo de proyectos. Alrededor del año 1977 incorporamos un componente de Desarrollo Organizacional debido, en parte, a la experiencia que estábamos obteniendo del caso Jamaica. Es así como, a partir del resultado de nuestra experiencia en Jamaica, el Centro comenzó a adoptar un enfoque más comprensivo del mejoramiento de sistemas. Al mismo tiempo, Morris Solomon, nuestro coordinador, comenzó a dar énfasis a la importancia de comprender el contexto político de los proyectos, lo cual llevó a que esta preocupación se convirtiera en otro tema preponderante de la acción del Centro.

En 1979 comenzamos a dar énfasis a las orientaciones multidisciplinarias a los consultores, previas a sus misiones de corto o largo plazo en el extranjero.

Finalmente, en los últimos dos años, como resultado de esta experiencia y de nuestras reflexiones, el Centro generó un enfoque conceptual al cual solemos referirnos como "El enfoque orientado al desarrollo del desempeño gerencial".

Creo que vale la pena destacar la diferencia entre la asistencia técnica a largo plazo de la de corto plazo. En las primeras etapas del DPMC, a excepción del Proyecto en Jamaica, el Centro respondía principalmente a demandas de las misiones de de USAID referidas a personas que se necesitaban para cubrir cargos técnicos. A medida que íbamos evolucionando, el Centro comprendió

que si verdaderamente deseabamos influir para un mejoramiento sustancial del desempeño, debíamos seguir un enfoque consistente de perfeccionamiento de la administración. Por lo tanto, comenzamos a sentir una mayor necesidad de que nuestros equipos de asistencia tuvieran conocimientos y compromisos con respecto a nuestros objetivos y enfoque. Es así como parte de la evolución hacia una asistencia técnica a largo plazo es, en realidad, un cambio hacia un mayor involucramiento en el diseño de esfuerzos para el mejoramiento y la orientación de cuadros. De manera que el Centro pasó de una modalidad básicamente reactiva y de respuesta a demandas de consultores, a una modalidad más finalista y activa de enviar profesionales para realizar trabajos relacionados con nuestros objetivos, todo esto procurando una orientación más participativa más recíproca y más orientada al logro de resultados.

Otra dimensión de cambio a partir de 1976, es el cambio de énfasis logrado. En lugar de focalizar la labor fundamentalmente en administradores individuales dentro de las organizaciones, pasamos a la formación de grupos de administradores trabajando conjuntamente en sus organizaciones. La modalidad individuo-con-individuo deja así de tener prioridad como componente del enfoque de capacitación mediante la acción. En cambio, los individuos pasan a ser considerados como elementos integrantes de un contexto dinámico del equipo de trabajo.

Una manera de caracterizar las estructuras operativas actuales del DPMC es visualizándolas como subordinadas a dos diferentes unidades. El hecho de estar ubicado dentro del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos puede hacer pensar que el USDA es nuestra principal institución supervisora. Sin embargo, nosotros trabajamos dentro de un convenio con la AID,

de manera que la Oficina para el Desarrollo Rural y Administración para el Desarrollo en el Buró para la Ciencia y la Tecnología, también supervisa nuestro trabajo. Esta estructura de supervisión dual implica que los cambios en las políticas y en las prioridades de cualquiera de estas dos agencias, tienen un efecto directo en nuestro trabajo. Cuando la AID recientemente cambió sus prioridades, como respuesta a las intenciones del Presidente Reagan, se nos pidió que demos a nuestros programas una orientación acorde con esas intenciones. Por ejemplo, en la actualidad la AID está más interesada en la política para el desarrollo agrícola y menos en lo que se refiere a programas. También hay un mayor interés por los aspectos de transferencia de tecnología, que por la transferencia de recursos. Finalmente, hay un renovado interés en lo que se viene llamando desarrollo institucional o fortalecimiento institucional, especialmente en lo que concierne al sector privado.

Internamente el DPMC opera con una modalidad grupal, compartiendo la responsabilidad de trabajo y de administración. Cada uno de los cuatro miembros del grupo central actúa como administrador. Esto implica que participamos en la definición de prioridades, en la planificación de actividades, en el reclutamiento de personal, en la orientación de grupos de trabajo, en el seguimiento del trabajo y en el rediseño de programas. Asumimos la responsabilidad por la calidad de los productos suministrados. Tratamos de trabajar en nuevas y desafiantes áreas relacionadas con la administración o gerencia. Tan pronto como captamos algo útil que ha sido desarrollado y documentado, transferimos esos conocimientos a otros y trasladamos nuestra acción a una nueva área.

Nuestro pequeño Grupo Central requiere este enfoque particular. También requiere que tengamos acceso a un grupo de consultores de alto nivel profesional (actualmente contamos con aproximadamente 20-30) quienes se identifican con nuestro enfoque y quieren trabajar con nosotros. Este grupo es indispensable para nuestra operación.

Además, como es de esperar cierto movimiento de personal en el Grupo Central y en los consultores y teniendo en cuenta nuestro interés en una expansión futura, tenemos un grupo aproximado de 500 personas disponibles para trabajar en distintas áreas. Nuestro personal proviene del mismo Gobierno, del USDA, de otras agencias del gobierno y del sector privado, tanto empresas como individuos. Contamos también, con la colaboración de personal docente de universidades. Nuestros cuadros técnicos incluyen un considerable número de profesionales extranjeros.

El DPMC colabora con otros organismos en la implementación de sus misiones, incluyendo la Asociación Nacional de Escuelas de Ciencias Políticas y Administración, la Universidad de Pittsburgh y otras instituciones.

En cuanto a los receptores de los servicios del DPMC, los mismos se ubican en diferentes categorías. Dentro de la OICD, trabajamos con el personal de la División de Asistencia Técnica, como por ejemplo, con las oficinas regionales, en la implementación de proyectos agrícolas. Con la AID trabajamos tanto a nivel central como a nivel de las misiones en los países en casi todas partes del mundo. Más importante aún es nuestro trabajo con las agencias de desarrollo de los gobiernos extranjeros, diseñando o implementando proyectos y proporcionando asistencia a las unidades

operativas y de apoyo de sus instituciones y promoviendo el mejoramiento del desempeño de institutos regionales de administración o centros de capacitación en administración.

En ese sentido, el DPMC desarrolla distintos tipos de actividades de asistencia. Como se indicaba anteriormente, llevamos a cabo una amplia gama de asistencia técnica a largo y corto plazo. En la actualidad nuestros mayores compromisos a largo plazo están en el Sahel, Portugal y Tailandia. En lo que se refiere a investigación aplicada --desarrollo de conocimientos, codificación y adaptación-- el Centro tiene varias actividades en marcha. Las más destacadas son las que llevamos a cabo en el área de micro-computadoras; la investigación en torno a estrategias y métodos de implementación; nuestra revisión de enfoques de educación y nuestro intento de integrar el análisis económico y social. Finalmente, el Centro ha desarrollado grandes esfuerzos en la difusión de literatura referida al manejo de programas y para el mantenimiento de una red de profesionales internacionales en el área de administración.

4.3.2 Enfoque Conceptual

Al hablar de enfoque conceptual nos referimos a la doctrina y a la lógica que fundamenta la acción del DPMC. El objetivo fundamental del DPMC es difundir el uso adecuado de conceptos, procedimientos y técnicas administrativas, fundamentados en el desempeño y orientados al logro de resultados para la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo. Si bien los límites impuestos por esta definición de objetivos se extienden más allá de las áreas funcionales del desarrollo agrícola y rural, preferimos concentrarnos en estos sectores. Antes de continuar es necesario definir con exactitud algunos conceptos clave, como son los siguientes:

- Apropriado: adecuado y disponible para la situación del momento.
- Fundamentados en el desempeño: realización de una tarea o función en un contexto de trabajo.
- Orientado al logro de resultados: una orientación a los objetivos y a los logros con relación a las tareas y funciones.
- Administración: tecnología mediante la cual se movilizan y aplican recursos humanos y materiales para el logro de resultados deseados, bajo condiciones de incertidumbre y control parcial.
- Implementación: proceso administrado para la realización del trabajo.
- Políticas: marco de referencia especificado, dentro del cual deben implementarse los objetivos.
- Objetivos: situación o condición deseada o valorada.
- Proyecto: conjunto de actividades interrelacionadas, vinculadas por condiciones externas, establecido para lograr un objetivo específico dentro de determinados límites de tiempo y recursos.
- Programa: agregación de proyectos y operaciones en marcha establecidos para lograr un objetivo específico.

Teniendo en cuenta estas definiciones, podemos ver al DPMC como una instrumentación a través de la cual se pueden movilizar más productivamente recursos humanos y materiales en los Estados Unidos y en el extranjero, con el fin de ser aplicados a la generación de un mejor desempeño para el desarrollo, bajo condiciones de alta incertidumbre y control limitado.

Durante el tiempo que queda a mi disposición, quisiera explicarles el enfoque del Centro para lograr este objetivo y la

lógica que lo fundamenta. En otras palabras, ¿cuáles son los componentes de nuestro enfoque y cuál es la evidencia de apoyo que lo sustenta?

En primer lugar, nuestro enfoque descansa en la premisa de que una buena administración, según la definición anterior, es un componente necesario (pero no suficiente) del desarrollo agrícola y rural. ¿Qué nos lleva a aseverar esto? Comencemos por observar que la implementación de políticas, programas y proyectos de desarrollo está, generalmente, impregnada por deficiencias y problemas. En todos los países y sectores encontramos programas caracterizados por resultados pobres, demoras en el tiempo, sobrepasos en los presupuestos y poca continuidad en el beneficio.

Nuestro próximo paso consistió en detectar y comprender las causas originales de estas deficiencias. Para ello nos preguntamos si existen algunas causas que expliquen estas deficiencias en la implementación. Este cuestionamiento fue hecho por un grupo de trabajo compuesto por, aproximadamente, diez profesionales estadounidenses, quienes llevaron a cabo un análisis sistemático del tema.^{1/} De esa manera encontramos, básicamente tres causas fundamentales de las deficiencias relacionadas con la implementación de los esfuerzos en el área de desarrollo agrícola y rural.

Por una parte, el campo del desarrollo es una área sumamente compleja. El tipo de trabajo que hacemos es difícil y muy exigente. Frecuentemente implica una acción integrada con una gama de organizaciones y con muchos individuos. Esta complejidad causa, de por sí, muchas de las deficiencias y problemas que todos experimentamos.

^{1/} Ver: USAID Work Group Report, "Management Development Strategy Paper: AID's response to the implementation needs of the 1980's," Washington, D.C., Junio 1981.

En segundo lugar, el contexto dentro del cual trabajamos es muy arduo. Mucha gente carece de educación básica, el medio ambiente físico es marginal y el contexto político y socio-económico cambia con frecuencia. Esto requiere flexibilidad y sensibilidad, pero también contribuye a muchos problemas.

La tercera causa detectada por nuestro grupo era una gerencia deficiente. Muchos recursos humanos y materiales no son usados de manera productiva. Al respecto, debemos tener en cuenta que existen dos dimensiones sobre el tema de una gerencia deficiente. Frecuentemente, los individuos no se desempeñan bien aún cuando han sido bien "capacitados" y, lo que es aún más importante, los grupos, las organizaciones o las unidades tampoco se desempeñan satisfactoriamente. En otras palabras, la estructura administrativa dentro de los grupos del sector público no funciona en forma adecuada.

Al pasar revista a la literatura y a las experiencias en materia de implementación, nuestro grupo de trabajo llegó a la conclusión de que la tercera causa, a saber: la gerencia deficiente, era una gran limitante, posiblemente la más importante, de los esfuerzos de implementación en estos momentos.

Partiendo de esta consideración, nuestro grupo se preguntó entonces, acerca de qué sería posible hacer para mejorar la administración del sector público. Llegamos a la conclusión de que por más de 50 años habían existido los profesionales en administración pública, sin mucho para mostrar en cuanto a lo realizado. Fue así que decidimos adoptar un nuevo enfoque, más integrado, para responder a dicha pregunta. Dimos énfasis tanto a la teoría como a la experiencia obtenida hasta la fecha, con la esperanza de detectar y luego replicar las funciones administrativas genéricas

que han mostrado tener relación con esfuerzos de implementación exitosos. Es así como decidimos analizar qué es lo que funcionaba, tanto en la teoría como en la práctica y luego, hacer una síntesis para intentar replicarlo. Esto es lo que el DPMC ha hecho en cuanto al desarrollo y ajuste de su enfoque conceptual.

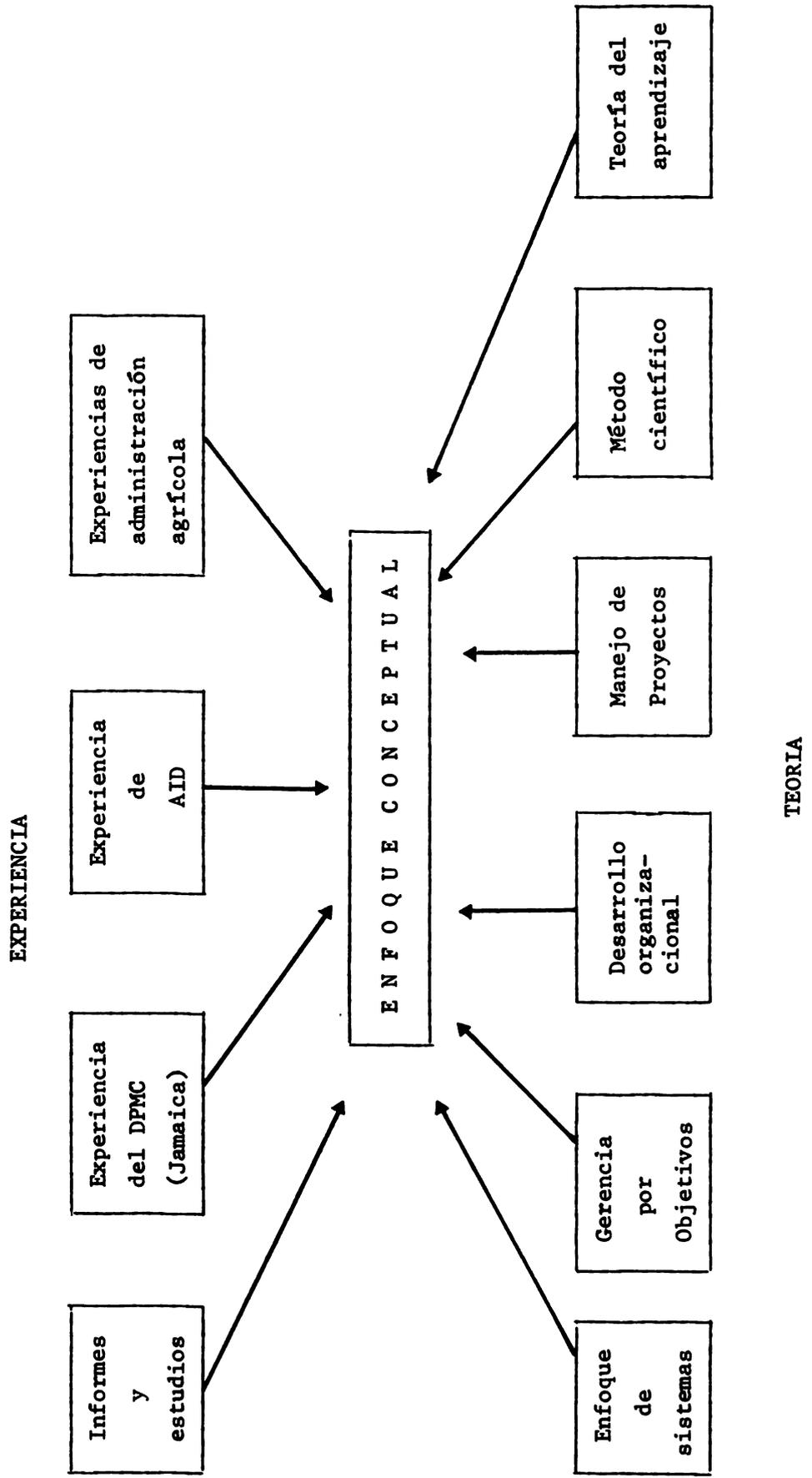
Desde muchos puntos de vista, la profesión del administrador se encuentra en un punto crucial de su desarrollo. Sólo en los últimos años se ha logrado ampliar la experiencia disponible en lo que se refiere a temas de implementación de políticas para el desarrollo. Los programas agrícolas integrados comenzaron a surgir recién, en la última década, y los datos empíricos sobre ellos se volvieron accesibles hace tan solo unos pocos años. De manera que el tipo de análisis al que nos referimos --y en el cual estamos involucrados en estos momentos-- no hubiera sido posible hace, por ejemplo, diez años atrás.

¿Cuáles son los antecedentes teóricos y empíricos del enfoque conceptual del DPMC? En resumen, pueden ser vistos como dos conjuntos, tal como se representan en la Figura 2.

En lo que se refiere a experiencias, nos detuvimos a examinar informes de campo y análisis de la situación imperante. También analizamos la experiencia de otras instituciones como el Banco Mundial y la OIT. Entrevistamos a varias firmas consultoras, por cuanto ellas están altamente involucradas en trabajos de desarrollo. Al interior del DPMC nos basamos en el trabajo en Jamaica y los muchos años de experiencia del personal del grupo central.

La base teórica del enfoque integra varias corrientes distintas del pensamiento administrativo. Del enfoque de sistemas, enfatizamos la idea de la jerarquía de sistemas y la importancia

Figura 2: Antecedentes teóricos y empíricos del enfoque del DPMC



del medio externo. Los sistemas también requieren que la acción sea deliberada, es decir que tenga un propósito.

De la Gerencia por Objetivos (MBO) rescatamos la idea de la necesidad de lograr claridad, consenso y especificidad. No es posible lograr un acuerdo valido hasta que exista un nivel mínimo de especificidad. También la gerencia por objetivos plantea el concepto de responsabilidad en la administración.

El desarrollo organizacional permite una apreciación de la dimensión humana de las organizaciones. También nos hace tomar conciencia de la importancia del compromiso y la pertenencia. Al referirnos a la pertenencia y propiedad, queremos decir que uno "es dueño" y forma parte de algo que se está realizando, en la medida que exista participación, lo cual es muy importante.

De la literatura sobre manejo de proyectos, proviene la idea del compromiso de los beneficiarios con el proceso de toma de decisiones, especialmente en los proyectos sociales e institucionales con los cuales trabajan nuestras organizaciones. También tenemos el concepto de "entrepreneur" o "promocionador"; es decir que el director debe ser "promocionador" en un sentido que vaya más allá de los límites de su propia organización para influir en el medio externo de manera que produzca resultados positivos para el logro de objetivos de mejoramiento del desempeño.

De la teoría del método científico rescatamos la metodología experimental y la necesidad de tratar la acción como una hipótesis.

Finalmente, de la teoría del aprendizaje proviene el concepto de "aprender haciendo" y la idea de que el refuerzo dentro de un contexto grupal es fundamental para un cambio conductual permanente.

Esta revisión por parte del Centro, de las teorías y experiencias sobre implementación, nos condujo a concluir que un enfoque exitoso orientado al mejoramiento de la administración puede integrar varios elementos frecuentemente dispares.

1. Se dirigirá sistemáticamente y responderá a la situación actual de las organizaciones que soliciten asistencia;
2. Debe descansar en lo mejor de la teoría y de la práctica referida al desempeño productivo y efectivo de las organizaciones; y
3. Debe adoptar una modalidad de intervención o una tecnología de transferencia apropiada para lograr aceptación a corto plazo y satisfacción a largo plazo.

Cada uno de estos ingredientes del enfoque del DPMC es presentado más adelante.

El enfoque orientado al desempeño, se refiere a un proceso sistémico para el mejoramiento administrativo, por lo cual la gente en el contexto de trabajo asume responsabilidades, frecuentemente solicitando la ayuda de consultores externos. Esto implica, operar en el contexto o el medio normal de las personas que hacen el trabajo y ayudarles para su realización de la forma más sencilla y con un mayor rendimiento.

Al hacer esto, se presenta una pregunta fundamental en cuanto a la disponibilidad actual de una tecnología administrativa práctica. ¿Existe una tecnología de la teoría y práctica de la administración que prevea una implementación exitosa mediante una aplicación simple --o por lo menos realizable? La respuesta en forma de hipótesis es un ¡¡puede ser!! muy cauteloso. Dentro del DPMC nos referimos a la esencia de esa tecnología como "funciones genéricas administrativo-gerenciales.

Por lo tanto, definimos el mejoramiento administrativo como el proceso de incrementar, adaptar y reformular la aplicación de funciones administrativo-gerenciales por parte de individuos y grupos en su contexto de trabajo. Lo que procuramos hacer es, tal como dijera anteriormente, replicar lo que verdaderamente funciona. "Lo que funciona" está articulado suscintamente por este núcleo de funciones administrativo-gerenciales. Para una administración exitosa, lo que debe hacerse es que la gente aprenda a aplicar funciones administrativo-gerenciales, adaptarlas y, a medida que aprendemos más, ajustarlas y reformularlas.

¿Cuáles son estas funciones administrativo-gerenciales? Por el momento, el DPMC ha logrado un consenso interno tentativo en lo que se refiere a cinco funciones genéricas. Estas incluyen:

1. Tener objetivos claramente formulados y compartidos;
2. Lograr consenso en cuanto a estrategias y medios para lograr los objetivos;
3. Lograr consenso en cuanto a papeles y responsabilidades;
4. Contar con sistemas realistas para planificar y apoyar la implementación; y
5. Contar con una orientación operativa y mecanismos adaptables para la modificación y rediseño de políticas y programas.

Para cada una de estas funciones, los miembros del equipo involucrados incluyen a todos aquellos que desempeñan un papel en la implementación de diferentes aspectos de la política, programa o proyecto. Un error que se comete frecuentemente en la administración es identificar a una persona como director de un proyecto, y decirle: "Bueno, la implementación de este proyecto es responsabilidad suya". De esa manera no se tiene en cuenta que

el director no podrá implementar un proyecto por sí solo. La realización del mismo implica el esfuerzo compartido de mucha gente. Mediante el consenso se facilita la productividad y se respeta la dignidad de los individuos.

Finalmente, el DPMC ha adaptado un conjunto de métodos de intervención que procuramos aplicar consistentemente, como parte de nuestro enfoque orientado hacia el desempeño. Nuestra estrategia de transferencia se caracteriza por cinco elementos. Primero: Grupos multidisciplinarios. Tratamos de identificar a personas dentro de un área o programa, que puedan trabajar juntos para lograr resultados y luego desarrollar un grupo de trabajo comprometido y autosostenido para la realización del trabajo. Segundo: Acción sobre la realidad. Es decir que operamos en el contexto de trabajo de los miembros del grupo. Tercero: Conceptos de manejo de proyecto. Cuando queremos lograr un mejoramiento en la operación, tratamos el problema como si fuera un proyecto. Cuando queremos lograr un mejoramiento en un sistema, usamos conceptos de proyectos. Cuando queremos lograr un mejoramiento de políticas, usamos el enfoque de proyectos. Comenzamos poniendo en claro el objetivo de la política, y luego abordamos el esfuerzo como si fuera un proyecto.

Aquí nos encontramos con una distinción sutil. Se puede pensar en proyectos en dos formas distintas. La mayoría de nosotros pensamos en un proyecto de desarrollo como algo que ocurre en un área rural. Lo que proponemos es que los conceptos y principios útiles para implementar un proyecto en un área rural también puedan ser usados para lograr mejoras en instituciones, en operaciones, en sistemas, y lo más importante, para lograr el mejoramiento de políticas.

Cuarto: tratamos de imprimir una perspectiva de largo plazo a nuestro trabajo, pero operamos sobre una base de tramos pequeños. Dado que funcionamos en un ambiente incierto y cambiante, luego de cada etapa cuestionamos nuestros objetivos de largo plazo.

Finalmente, apoyamos la generación de alternativas en cada fase del proceso de nuestro trabajo. Al ingresar a una organización, no tratamos de aplicar esquemas preconcebidos. Hacemos que la gente trabaje con nuestra orientación técnica en la generación de alternativas y permitimos que hagan sus propias elecciones acerca de cómo implementar el esfuerzo para el mejoramiento administrativo. Hacemos esto porque permite crear competencia, confianza y compromiso simultáneamente.

4.4 RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este breve lapso, solo he podido tratar tangencialmente aspectos relevantes de la organización y del enfoque orientado al desempeño gerencial que propicia el DPMC. Estoy seguro que tendremos oportunidad de discutir más detalladamente nuestro enfoque en sesiones posteriores.

Sin embargo, antes de terminar, quisiera hacer un resumen del enfoque del DPMC y presentarlo en su contexto adecuado explicando las condiciones bajo las cuales lo estamos empleando. Existen seis condiciones, validadas por nuestra experiencia, que deben ser alcanzadas o esperadas antes de proceder a aplicar un enfoque orientado al desempeño. Estas incluyen:

1. Que exista en la organización y en unidades externas "presión por el cambio";
2. Debe existir un compromiso para mejorar o de otra forma debe ser desarrollado durante la acción;

3. Diversos niveles de la organización pueden participar en la planificación y ejecución de la acción;
4. La organización y los individuos deben estar dispuestos para recibir y aprender nuevas ideas, métodos y soluciones;
5. Deben estar operando mecanismos de seguimiento y evaluación del esfuerzo de mejoramiento. En caso contrario, deben ser implantados durante la acción; y
6. Debe existir un nivel mínimo de estabilidad y/o continuidad en el medio externo y en la organización.

Por último, es importante hacer un diagnóstico de estas condiciones para estimar la viabilidad y posibilidad de éxito antes de proceder a la aplicación del enfoque.

5. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL.
EL ENFOQUE DE PROPLAN/A Y SUS EXPERIENCIAS EN COLOMBIA

P. Lizardo de las Casas

5.1 EL IICA Y EL DESARROLLO RURAL

5.1.1 La Concepción del Desarrollo Rural en el IICA

Según la Convención que rige al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), sus fines son "...estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural" ^{1/} Este mismo instrumento señala que "... para alcanzar sus fines el Instituto tendrá las siguientes funciones:

- a. Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural;
- b. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimientos de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural.
- c. Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con la Organización de los Estados Americanos y con otros

^{1/} IICA, Documentos Fundamentales, Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Reglamentos de la Junta Interamericana de Agricultura, del Comité Ejecutivo y de la Dirección General. Capítulo I, artículo 3. Serie "Documentos Oficiales" No.22. San José, Costa Rica. 1981.

organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y

- d. Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales" ^{2/}.

De esta forma, el IICA es una entidad de servicio, constituida para contribuir al desarrollo general de América Latina y del Caribe a través de sus acciones en el campo del desarrollo rural.

El IICA concibe el desarrollo rural "... como un proceso autosostenido dirigido a lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes, y en la participación que éstos tienen en las decisiones que les competen, respecto a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere entonces, al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo y oportunidades de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan fundamentalmente, por tanto, a los destinatarios principales del desarrollo rural.

El concepto que el IICA presenta, pone el énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista del desarrollo, en la cual el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel

^{2/} Ibid: Capítulo 1, artículo 4.

tecnológico no tienen valor por sí mismos adquiriéndolo solamente en relación directa a la proporción de la población que se beneficia y participa de tal evolución" ^{3/}.

5.1.2 El Fortalecimiento Institucional Vía la Cooperación Técnica Participativa y Recíproca ^{4/}

Para el logro de sus fines, el Instituto enmarca sus actividades dentro de una estrategia básica de fortalecimiento institucional, entendido éste como el fortalecimiento de los sistemas institucionales, que comprenden "... las entidades interesadas en la promoción del avance de la agricultura y del mejoramiento de la vida rural" ^{5/}. En este sentido, las entidades u organismos públicos que son objeto de la acción de fortalecimiento no son consideradas como entes aislados sino como componentes de un sistema institucional.

Concordante con su estrategia básica de fortalecimiento institucional, el IICA sigue un enfoque de "cooperación técnica" cualitativamente diferente a aquella concepción de "asistencia técnica" cuya misión fundamental es la de proveer a los países en vías de desarrollo ciertos insumos científicos y tecnológicos, así como modelos institucionales que hubieren mostrado su utilidad y beneficio en las llamadas áreas desarrolladas del mundo.

^{3/} IICA, Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural (p-14-15). Serie "Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos". No. 241, San José, Costa Rica. 1981.

^{4/} Esta sección está basada en el Mensaje del Director General ante la Décimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. (p. 2-6) México. 1980.

^{5/} IICA, Plan General, p.6. Serie "Documentos Oficiales" No. 1. San José, Costa Rica, 1970.

El supuesto implícito en dicha "asistencia técnica" es que, mediante la adopción masiva de esos conocimientos, es posible reproducir en países en vías de desarrollo procesos llevados a cabo en países en los que fueron generados. El problema fundamental de esta concepción es la inoperancia de los modelos y de gran parte de la tecnología que se pretende difundir, en las circunstancias de los países latinoamericanos.

Los países reconocen que el camino de la transformación social y económica no puede depender, ni basarse exclusivamente, en modelos que han nacido en los países desarrollados. Es por ello que el IICA ha llegado al concepto de "cooperación técnica participativa y recíproca", el cual implica que la acción internacional debe contribuir al desarrollo de un nivel adecuado de autosuficiencia de cada país y sus instituciones, haciendo posible el mantenimiento de una acción sostenida y eficaz, que permita crear las condiciones internas para hacer un mejor uso de dicha cooperación.

La cooperación técnica participativa es particularmente útil para los países, en la medida en que al elaborar, con sus técnicos y en sus instituciones, los instrumentos que ofrezcan soluciones a problemas concretos, se propiciará el desarrollo de una capacidad nacional permanente.

Es con base en estas consideraciones que el fortalecimiento institucional dentro de un principio de cooperación técnica recíproca y participativa fue adoptado como estrategia básica de operación del Instituto. Este enfoque del IICA sobre la cooperación técnica permite, en la medida en que se desarrollan las capacidades nacionales, establecer un mayor nivel de especialización de la acción del organismo internacional, lo cual redundará en un

mayor grado de excelencia en el ofrecimiento de servicios de mayor calidad y consistencia técnica, a sus países miembros,

5.1.3 Características de las Funciones del IICA

Dentro de la evolución del Instituto, un hecho relevante lo constituyó la aprobación del Plan General. En este documento se define que toda acción del IICA es: multinacional, en el sentido de que sus efectos son de utilidad para varios países; complementaria, en los casos en que los Estados Miembros solicitan cooperación técnica para capacitar personal que posteriormente asuma estas actividades; temporal, ya que al haber alcanzado sus objetivos y plazos debe ser reconsiderada antes de iniciar nuevas acciones; de apoyo, a los organismos nacionales vinculados al desarrollo agrícola y bienestar rural para su fortalecimiento institucional; específica, de manera que se concrete en programas definidos; receptiva y flexible, de acuerdo a las necesidades de los Estados Miembros; y finalmente innovadora, al contribuir con ideas, métodos, modelos y prácticas que abran nuevas alternativas.

5.2 LOS PROYECTOS MULTIZONALES COMO INSTRUMENTOS DE LA ACCION MULTINACIONAL DEL IICA ^{6/}

El Plan General y el Plan Indicativo de Mediano Plazo son dos documentos que han regido las acciones del IICA durante gran parte de la última década. En lo referente a las características

^{6/} Este capítulo está basado en los siguientes documentos: Torres, J.A., "Algunas consideraciones sobre proyectos multizonales". III. XXIV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema II. San José, Costa Rica, 1980; y de las Casas, P. Lizardo, "La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA". IICA XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema IB, pp. 9-15. San José, Costa Rica, 1981.

funcionales del Instituto, el Plan General indica que la acción debe ser multinacional, o sea que "El IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de utilidad para varios de los países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual" 7/.

En igual forma, este postulado es recogido por el Plan Indicativo de Mediano Plazo el cual puntualiza que las acciones del Instituto a nivel de país son consistentes con la dimensión multinacional. Al respecto señala que "... el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que puedan tener valor regional aunque se ejecuten en un determinado Estado Miembro" 8/.

La acción multinacional del IICA se ha venido operativizando con base en un tipo de proyecto de cooperación con los Estados Miembros que se le identifica como "proyecto multinacional". A través de este tipo de proyectos es posible actuar sobre problemas específicos que son comunes a varios países, dentro de una conceptualización de carácter hemisférico o regional.

5.2.1 Concepto de Proyecto Multizonal

La experiencia del IICA con los proyectos multinacionales se remonta por lo menos tres décadas atrás, período durante el cual el concepto ha evolucionado tomando diferentes modalidades de operación. De esta forma, se inicia la década actual con la institucionalización del concepto "proyecto multizonal", a través de la creación de la Dirección de Proyectos Multizonales.

7/ IICA, Plan General, op.cit., p9.

8/ IICA, Plan Indicativo de Mediano Plazo, p.69. Serie Documentos Oficiales No. 15. San José, Costa Rica. 1977.

Esta nueva unidad operativa asume la responsabilidad de sistematizar la experiencia de muchos años y capitalizarla en los proyectos multizonales como instrumentos de la acción multinacional del IICA.

Es así que se llega a un concepto multidimensional de Proyecto Multizonal. Por un lado se le ve como un conjunto de actividades específicas integradas por objetivos de diferentes niveles, con una estrategia de operación definida, que responde a problemas comunes a varios países en más de una zona (o área) del IICA. Por otro lado, y en forma complementaria, se le ve como un instrumento que operativiza la acción multinacional del IICA, dentro del contexto de la estrategia básica de fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca. En este sentido un proyecto multizonal se caracteriza porque:

- i) integra actividades de cooperación técnica que se realizan en varios países con base en un enfoque que les da unidad conceptual y metodológica y que permite la generación de tecnología apropiada a las necesidades de los países miembros;
- ii) concentra parte de sus recursos a las actividades de diseño de tecnología apropiada (componente-hemisférico), la que es adaptada y probada a través de actividades a nivel de país (componente-país), los cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología;
- iii) desarrolla sus actividades a través de la interacción de grupos técnicos de dos tipos, como son los de nivel central

(Grupo central) y los localizados en los países (Grupos país);

- iv) fundamenta la interacción entre estos grupos técnicos en la prestación de apoyo recíproco sustentado, por una parte, en acciones a nivel de país, operando a través de sus instituciones, como respuesta a problemas específicos que confrontan los técnicos nacionales; y por otra, en la construcción de la unidad conceptual y metodológica, en la documentación de experiencias y en la permanente capacitación mutua;
- v) operativiza la cooperación técnica participativa en función de dos aspectos; uno es el de apoyo técnico directo, basado en el trabajo con los técnicos nacionales, enfatizando el "transferir-haciendo"; el segundo, que está fundamentado en el anterior, es el de capacitación que se brinda en aspectos concretos, enfatizando en el "aprender-haciendo".

5.2.2 Modalidad de Operación de los Proyectos Multizonales

De las características antes señaladas, reviste especial importancia la que se refiere a la estructuración de las actividades que corresponden a un proyecto multizonal en dos tipos de componentes: "hemisférico" y "países". La idea básica que sustenta el enfoque de los proyectos multizonales está cimentada en la interacción entre estos dos componentes, la cual "... genera un proceso de realimentación que constituye un elemento fundamental en la operación de estos proyectos, ya que integra dichos componentes, garantizando así que los productos a obtenerse sean apropiados a las necesidades de los países." ^{9/}

^{9/} Araujo, José Emilio G., "Introducción". IICA, Planificación y Administración agropecuaria para el desarrollo rural, p.x. Mesa Redonda, 25a. Reunión del Consejo Técnico Consultivo. Ciudad de México, México, Septiembre, 1980.

Otra característica importante de la modalidad de operación de los proyectos multizonales la constituye la integración de grupos adscritos al proyecto para la realización de diferentes actividades del mismo, tanto en su componente-hemisférico como en sus componentes-país. Estos dos aspectos, junto con las actividades que corresponden a la dirección de un proyecto multizonal, constituyen elementos centrales de su modalidad de operación.

5.2.2.1 El componente-hemisférico de un proyecto multizonal

Para la generación de la tecnología apropiada a las necesidades de los países el proyecto, a través de su componente-hemisférico, debe preocuparse por:

- a. analizar problemas comunes a varios países en más de una zona o área del IICA;
- b. recopilar información de diversas fuentes que ayuden a entender el problema en estudio e identificar posibles soluciones;
- c. elaborar el marco conceptual dentro del cual debe operar el proyecto;
- d. diseñar lineamientos de la metodología a seguir para ayudar a resolver los problemas en los países;
- e. generar material didáctico a ser utilizado en varios países;
- f. diseñar y establecer bases y mecanismos para la recolección, procesamiento y difusión de la información, obtenidos "sobre

la marcha" del proyecto, de manera que sea posible documentar la experiencia que se va capitalizando;

- g. utilizar la experiencia acumulada a través del proyecto para capacitar técnicos de varios países.

5.2.2.2 Los componentes-país de un proyecto multizonal

A nivel de país, las acciones van encaminadas al desarrollo de una capacidad nacional permanente para resolver problemas específicos. Para ésto y con base en un trabajo conjunto con las instituciones y técnicos nacionales, se realizan acciones de capacitación que enfatizan el aprender-haciendo y acciones de apoyo técnico directo que enfatizan el transferir-haciendo.

Ejemplos de estas acciones son:

- a. presentación y discusión de metodologías desarrolladas a través de las actividades de componente-hemisférico;
- b. adaptación de metodologías a situaciones específicas del país;
- c. utilización de las metodologías ajustadas, para la solución de problemas específicos que enfrentan las instituciones nacionales;
- d. utilización de los resultados que se obtengan para promover la extensión del proyecto dentro del país a un ámbito geográfico o institucional de mayor amplitud.

5.2.2.3 Los grupos técnicos de un proyecto multizonal

Los especialistas adscritos a un proyecto multizonal forman dos tipos de grupos técnicos, el "Grupo-central" y los "Grupos-país". Estos dos grupos técnicos desarrollan actividades tanto del componente-hemisférico como de los componentes-país. Sin embargo, por razones relativas al uso de recursos, la responsabilidad de las actividades de componente-hemisférico recaen principalmente en el Grupo central y las de componente-país en los grupos con sede en los mismos.

Dentro de este contexto, es importante remarcar que el término "componente" se refiere a la naturaleza de las actividades que se realizan en los proyectos y no está específicamente asociado a la localización de los grupos técnicos que trabajan en él. Por tanto, se dan actividades relativas al componente-hemisférico con la participación conjunta de técnicos del Grupo-central y técnicos de Grupos-país con sede en cualquiera de los países y; correspondientemente, actividades relativas al componente-país que son ejecutadas con la participación conjunta de técnicos con sede en el país respectivo, del Grupo-central y de Grupos-país ubicados en países diferentes a aquél donde se están realizando las acciones.

De esta forma se puede lograr un verdadero trabajo en equipo que, por las características de la modalidad de operación de los proyectos multizonales, une conscientemente pensamiento y acción, teoría y práctica.

5.2.2.4 Las actividades de dirección de un proyecto multizonal

Las actividades de dirección de un proyecto multizonal, tienen como finalidad principal asegurar el adecuado y oportuno flujo de insumos al proyecto, así como el funcionamiento armónico de las relaciones entre sus componentes y la apropiada generación de sus productos.

En este sentido, las actividades de dirección de un proyecto multizonal, se pueden clasificar en dos tipos. Al primero corresponden fundamentalmente las actividades relativas a la operación interna del proyecto (funcionamiento), las cuales se refieren a aspectos de estrategia operativa, programación de actividades y asignación y control del uso de recursos. El segundo tipo, comprende aquellas actividades relativas a la relación entre el proyecto y su medio ambiente (comportamiento) y, por tanto, se refieren al mantenimiento de mecanismos de información e intercambio y al análisis de los factores externos que influyen en el desarrollo del proyecto.

Es importante señalar que la diferenciación de actividades entre relativas al funcionamiento y al comportamiento pretende únicamente destacar el énfasis de los resultados que ellas generan, ya que por su naturaleza son interdependientes y se condicionan mutuamente.

5.3 LA DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS-PROPLAN ^{10/}

5.3.1 ANTECEDENTES GENERALES

La División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN) dependencia de la Dirección de Proyectos Multizonales del IICA, tiene como finalidad acrecentar y contribuir a la consolidación de la personalidad técnica del Instituto, para un mejor servicio de fortalecimiento institucional a los Estados miembros en el área de la conducción (planificación y administración) del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Con dicha finalidad se asignó a PROPLAN la tarea de:

- i) rescatar e integrar las experiencias derivadas de los esfuerzos que ha venido realizando el IICA en tal sentido, a través de sus proyectos tanto multinacionales como nacionales;
- ii) ejercer la dirección de los proyectos multizonales comprendidos en el área de referencia, a fin de que ellos se constituyan en elementos dinamizadores de la acción del Instituto en dichos campos, a través de la generación, adaptación, prueba y documentación de metodologías, marcos conceptuales y guías técnicas apropiadas a las necesidades de los países; y
- iii) utilizar los resultados de los proyectos multizonales para apoyar la definición y ejecución de otros proyectos nacionales a cargo de las oficinas del IICA en los países, contribuyendo así a consolidar una personalidad técnica del instituto y mejorar la calidad técnica de dicha acción.

^{10/} Este capítulo está basado en de las Casas, P. Lizardo, op. cit.

La importancia de la labor de conducción del proceso de planificación-ejecución antes citado, que constituye el área de competencia de PROPLAN, obedece principalmente al reconocido papel central que ella tiene en relación a la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos, para orientar los procesos de desarrollo agrícola y bienestar rural de sus respectivos países.

En este sentido, y de acuerdo a la estrategia básica del IICA, la acción de PROPLAN tiene como propósito central contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de instituciones públicas comprometidas en la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Por lo tanto, deberá dirigir sus acciones específicas al fortalecimiento de los sistemas de dirección (integración del sistema de planificación y sistemas de decisiones) de dichas instituciones en sus diferentes dimensiones espaciales (local, regional, y nacional). Es importante destacar dentro de este marco de acción la concepción del desarrollo rural del IICA, la cual plantea la importancia de la participación de la población rural de escasos recursos en la toma de decisiones relativas a dicho desarrollo.

Dentro de este contexto y con base en los estudios realizados por PROPLAN, se detecta que una de las mayores deficiencias que obstaculizan la acción del estado para orientar el proceso de desarrollo, es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar con éxito planes, programas y proyectos para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Las limitaciones que se manifiestan dentro del sector público en lo referente a la orientación del proceso de desarrollo,

reflejan en gran parte las consecuencias de un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas y su ejecución. En efecto, a mediados de siglo, se generalizaron esfuerzos en América Latina y el Caribe orientados a institucionalizar la planificación como tarea de gobierno y a llevar adelante "reformas administrativas", ambos con la idea central de convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder a las necesidades de desarrollo de los países. Sin embargo, el problema que confrontaron estos esfuerzos fue que se fundamentaron en una conceptualización no integrada de la acción del sector público, identificando por una parte a los planificadores con la definición de políticas y formulación de planes, y por otra, al resto de la burocracia con la tarea de ejecución de las políticas de acuerdo a lo establecido en los planes, dentro de una concepción mecanicista.

De esta forma, la mayoría de esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local. Dentro de este mismo contexto de la problemática de la acción del sector público, se identifica una deficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que las afectan, así como una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes.

5.3.2 UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.

Para enfrentar la problemática planteada, PROPLAN desarrolla sus actividades de acuerdo a una estrategia de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas, cuyos

objetivos fundamentales son el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Esta estrategia se desarrolla de acuerdo a un enfoque sustentado en:

- i) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso de planificación-ejecución, en cuya conducción se integran el análisis y definición de políticas estratégicas y operativas y el manejo de programas y proyectos;
- ii) el rediseño del papel del sistema de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquel utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución, si bien adquieren características propias según el nivel espacial en el que operan, forman un todo integral de manera que cualquier acción parcial sería insuficiente;
- iii) la readecuación de las relaciones del sector público con el sector no público, de tal manera que se incorpore la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural; este es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

El propósito fundamental de las acciones de PROPLAN, dentro de las características de este enfoque, es el de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios requeridos para el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.

5.3.2.1 El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural

Un aspecto importante a tomar en cuenta dentro de la acción del sector público para el desarrollo agrícola y bienestar rural de los países, es la articulación que debe existir entre la definición y la ejecución de sus políticas. El concebir la integración de estos aspectos en un solo proceso de planificación-ejecución, da sentido de continuidad a la acción del gobierno y facilita que las decisiones estratégicas y operativas sean consistentes entre sí y que, al ejecutarse, permitan una mayor eficiencia en el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, los instrumentos que se emplean para la definición de políticas, deben considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y el seguimiento que debe hacerse. Esto con el fin de contar con información que permita el análisis permanente de la ejecución y su impacto en el desarrollo agrícola y bienestar rural, para plantear en forma oportuna los ajustes o reformulaciones que se requieran.

Por ello, la conducción de ese proceso de planificación-ejecución de políticas debe tomar en cuenta todas las acciones que se realizan para implementar las decisiones, a fin de velar por la consistencia que estas acciones deben de tener con dichas definiciones. Debido a la existencia de varias instituciones vinculadas con la ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, la coordinación de sus acciones es un aspecto importante a tener en cuenta para la conducción de dicho proceso, no sólo durante la ejecución, sino desde la definición de las acciones a realizar.

Es por esto que, como un aspecto fundamental del enfoque, se considera que el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni para propósitos analíticos; ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades, constituye la esencia de la acción del sector público en el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación y ejecución se parte del hecho de que el gobierno, a través del análisis de la realidad socio-económica y política, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad, con la finalidad de alcanzar determinados objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Si como base de identificación se toman en cuenta las características esenciales y los productos que generan cada uno de estos procesos, se puede definir el proceso de planificación como un proceso continuo de producción de políticas,^{11/} que integra el análisis de políticas con la toma de decisiones y al de ejecución como un proceso continuo de realización

^{11/} El término "políticas" es usado en un contexto general para caracterizar los productos de los diferentes tipos de decisiones que toma el gobierno. Estas decisiones se pueden agrupar, de acuerdo a su naturaleza, en decisiones de orientación o estratégicas, que corresponden a las políticas que generalmente se identifican como globales y sectoriales, y en decisiones operativas que se refieren a las medidas de política y a las acciones específicas. Las decisiones de este segundo tipo generan obligación de ejecutar algo y generalmente corresponden a programas y proyectos

de acciones específicas ^{12/} a cargo del sector público para la generación de bienes y servicios.

Redefinir los procesos de planificación y ejecución como un sólo proceso, permite disponer de una visión integrada de la acción del sector público para orientar el desarrollo agrícola y bienestar rural, de acuerdo a su posición ideológico-política (posición doctrinaria del Gobierno) y a la realidad económico-social y política de cada país.

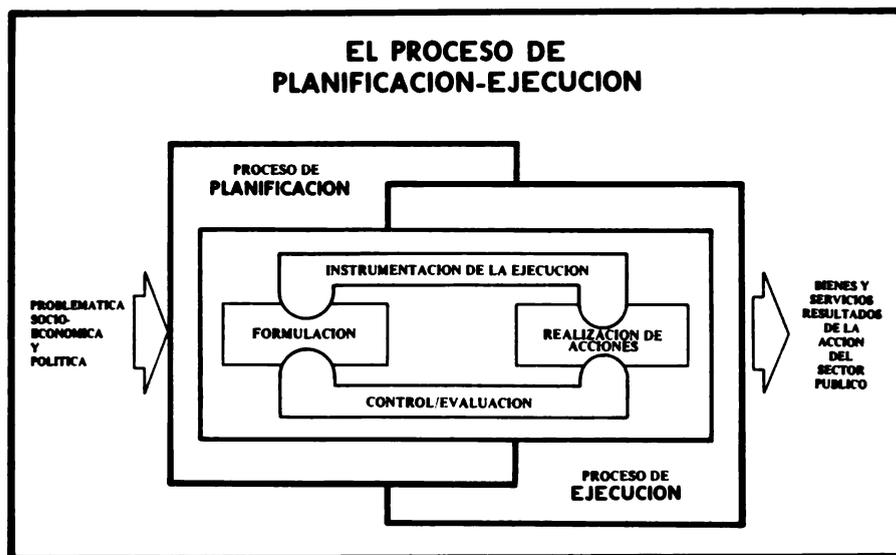
El proceso de planificación-ejecución de políticas está caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como las de formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Estas cuatro etapas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas, llegando a conformar procesos interdependientes que dan de esta manera el sentido de continuidad que debe caracterizar a la acción del sector público.

^{12/} Las acciones específicas son parte de los programas y proyectos que se ejecutan dentro de los períodos presupuestales. Se refieren a las actividades de producción, apoyo y regulación que realiza en forma directa el gobierno a través de las organizaciones que constituyen la administración pública. Las actividades de producción son aquellas que se realizan como parte de los procesos de generación de los productos que desea la organización. Las actividades de apoyo se refieren principalmente a las transacciones que se realizan con el ambiente de la organización para obtener los insumos necesarios y entregar los productos generados. Las actividades de regulación son aquellas destinadas a propiciar y mantener dentro de un esquema normativo determinado, tanto la conducta de los diversos elementos integrantes de la organización, como la naturaleza de las interrelaciones de éstos con el medio ambiente.

Las conclusiones que sustentan este enfoque integrado de los procesos de planificación y ejecución, fueron originadas en el análisis del IICA sobre el proceso de planificación agrario en veintitrés países de América Latina y el Caribe. En este estudio se constató la conveniencia de agrupar las actividades del proceso de planificación en tres etapas: formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación. Luego, los estudios realizados sobre el proceso de ejecución hicieron evidente la necesidad de articularlo al proceso de planificación para poder analizar la "acción del Gobierno" como orientadora del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Esto llevó a concluir que dentro del proceso de ejecución podrían diferenciarse a su vez tres etapas: instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación.

Esto obedece a que los estudios mencionados mostraron que existe un conjunto de actividades comunes a los procesos de planificación y ejecución que eran visualizadas en forma aislada. No obstante, es esencial concebirlas en forma integrada, para comprender la consistencia y continuidad de la acción del sector público. Estas actividades se agrupan en las etapas de instrumentación de la ejecución y de control/evaluación. El papel de estas dos etapas es articular la formulación y la realización de acciones, integrando a su vez, los procesos de planificación y ejecución. Para cumplir con este papel se requiere una acción conjunta de sus principales actores, afectándose la naturaleza e inclusive los instrumentos que en ellos se emplean, replanteando el contenido y forma de operar tradicional. No se trata de una simple unión conceptual sino que también se la define en términos teórico-prácticos. Esta articulación es fundamental para alterar positivamente la eficiencia y eficacia de las

instituciones públicas involucradas al desarrollo rural y, por ende, el papel del gobierno como orientador del proceso de desarrollo. La figura a continuación muestra la relación entre las etapas y los procesos mencionados.



Dentro de la conceptualización integrada del proceso de planificación-ejecución, puede indicarse que cada una de las etapas antes descritas tiene una finalidad esencial que la identifica como tal.

De esta forma, la etapa de formulación comprende fundamentalmente la generación de políticas estratégicas operativas para actuar sobre la problemática económico-social y política.

La instrumentación de la ejecución, comprende la especificación de medidas de las políticas formuladas, la definición y especificación de medidas para corregir situaciones coyunturales y llevar a cabo los ajustes recomendados en la etapa de control/evaluación, así como la correspondiente asignación de recursos y responsabilidades requeridas para llevar a cabo las medidas específicas.

La etapa de realización de acciones se concentra en la provisión de insumos internos y su transformación en bienes y servicios, así como la entrega de los mismos como resultado de la acción del sector público.

Finalmente, la etapa de control/evaluación, se identifica con el seguimiento, evaluación de realizaciones y su impacto y con la definición de medidas correctivas.

Con base en el análisis del proceso de planificación-ejecución y considerando la problemática planteada en la sección anterior, se concluyó que la acción del PROPLAN debería basarse en una redefinición de los enfoques tradicionales sobre la planificación y ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Esta redefinición debería tener en cuenta tanto la necesaria interdependencia de las diferentes actividades que los caracterizan, como la necesidad de alejarse de dos consideraciones centrales que estuvieron presentes en la conceptualización de estos procesos durante las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe.

Una de esas consideraciones del "enfoque tradicional" está inmersa en la doctrina en la que se basaron la institucionalización de la planificación en América Latina y el Caribe y las

reformas de la administración pública. La misma se refiere a la separación entre la definición de la política, identificada como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores, y la ejecución de dicha política, a cargo de una burocracia mecanicista.

La otra consideración se refiere a una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como el de agentes de cambio social, sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica de los grupos que detectaban el poder de decisión ni los planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que se llegaran a tomar. De esta forma, la mayoría de los esfuerzos en planificación se centraron en la elaboración de "documentos-plan" o "planes-libro" excesivamente detallados, en lo que según ellos "debería ser", pero con poca viabilidad socio-económica y sobre todo con poca viabilidad política.

En este sentido, se puede afirmar que al identificar la labor de los planificadores únicamente con la definición de la política, se reduce su acción a algunos aspectos de lo que anteriormente se ha indicado como etapa de formulación. Consecuentemente, al identificar las tareas del resto de la burocracia únicamente con la implementación de decisiones aprobadas al definir la política, se reduce su labor a lo que se ha definido como "realización de acciones". Por ello, se considera que la concepción tradicional a que se hace referencia, ha tenido implicancias serias en la desarticulación que se aprecia en la práctica entre la definición de políticas y las acciones que comprenden su ejecución, lo cual ha incidido negativamente en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por otro lado, la articulación de la definición con la ejecución de la política resalta la importancia que se debe dar a las relaciones con los sectores no-públicos, en función del grado de participación que permita el marco doctrinario de cada gobierno. Los sistemas económico-políticos prevalecientes en América Latina y el Caribe determinan que la concertación de la política de desarrollo en sus diferentes niveles con los sectores no públicos e inclusive al interior del sector público, es un aspecto que tiene un papel preponderante en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por lo anterior, se concluye que es necesario conceptualizar la acción de los gobiernos como un solo proceso de planificación-ejecución que involucra el análisis, el planteamiento de alternativas (considera concertación al interior del sector público y con sectores no-públicos), la toma de decisión y la realización de acciones. Esta concepción permite dar una visión integrada (sector público, sector no-público) y articulada (formulación/realización de acciones) a la acción del sector público para orientar el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Es importante resaltar que detrás de este planteamiento hay un cambio de énfasis, en lo que tradicionalmente se ha conceptualizado como contenido del proceso de planificación. Por ello, las acciones de PROPLAN tienden a disminuir la importancia relativa de los conceptos que sustentan un enfoque exclusivamente preocupado por la racionalización de las decisiones estratégicas, para fortalecer otro que plantea además una preocupación por la "calidad de la acción".

Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de

acciones específicas; en igual forma implica una preocupación por las relaciones de ellos con otros grupos del sector público que detenta el poder de decisión y con aquellos grupos no públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen. Asimismo, implica orientar los desarrollos conceptuales e instrumentos técnicos de planificación y administración sobre la base de las demandas que surgen de la realización de dichas acciones, a fin de que la generación de tecnología responda a tales necesidades. Por otra parte, se busca otorgar mayor importancia a los procesos que se dan para la generación de determinados productos (los cuales necesariamente involucran a los responsables de tomar decisiones y llevarlas a la práctica), que a los propios productos o a las técnicas que se emplean en su generación.

5.3.2.2 El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución

El ámbito de acción de PROPLAN es definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural ^{13/}. En este sentido, ése conjunto de organismos

^{13/} En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico el enfoque de sistema para la interpretación de organizaciones. Aunque la literatura sobre el enfoque de sistemas aplicado a la teoría de organizaciones alcanza enormes proporciones, es conveniente hacer referencia a conceptos mayormente generalizados. En este sentido, el concepto de sistemas se refiere a un complejo organizado de partes o componentes que se interrelacionan para el logro de un objetivo común, a través de un conjunto de productos generados mediante procesos particulares dentro de límites que constituyen la frontera del sistema. Las partes o componentes del sistema definen otros elementos de menor complejidad y se derivan del análisis de las funciones que el sistema principal debe realizar en forma permanente para lograr su objetivo. La definición de los sistemas subordinados dependerá del objetivo que se persiga con el análisis del sistema y es por eso que, en algunos casos, se presentan categorizaciones diversas para explicitar un mismo sistema.

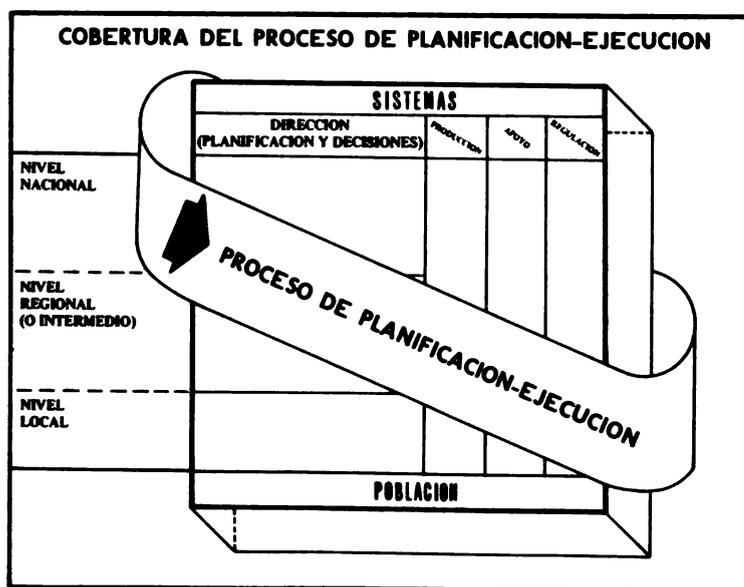
públicos es considerado como un sistema abierto, o sea, que sus componentes mantienen una interacción compleja con el ambiente del sistema. Este ambiente se refiere a la realidad socio-económica y política de un país sobre la cual dicho sistema actúa, formando a la vez parte de ella,

Los componentes del sistema así identificados, están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son: producción, apoyo, regulación y dirección; los cuales conforman respectivamente cuatro sistemas de igual denominación que, en conjunto, constituyen el sistema principal. Es importante señalar que aunque pueden ser diferenciados, los cuatro sistemas subordinados carecen de sentido particular, ya que las actividades específicas que los conforman se derivan de la acción comprensiva del sistema principal; explicitada, en el presente caso, en políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Dentro del enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, se concibe que el sistema de dirección tiene como finalidad llevar a cabo la dirección o conducción de las acciones del sistema principal en su conjunto, lo cual implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas subordinados. Por esto, el enfoque aquí presentado enfatiza el fortalecimiento del sistema de dirección, como medio para lograr un impacto global en el sistema principal. Dado que la acción de este sistema se manifiesta a través del proceso de planificación-ejecución de las políticas, se ha establecido que la acción de fortalecimiento debe producirse sobre los mecanismos que concretan la conducción de dicho proceso. Estos han sido definidos como "mecanismos de dirección".

La conducción del proceso de planificación-ejecución está fundamentada en dos elementos que determinan las características de los productos de dicho proceso. Estos elementos son el proceso de análisis de políticas y el de toma de decisiones, los cuales caracterizan respectivamente las actividades que conforman los sistemas de planificación y toma de decisiones. Es por ello que se conceptualiza el sistema de dirección como integrado por los sistemas de planificación y toma de decisiones. Esta integración va más allá de una relación de agregación ya que comprende la interrelación compleja entre ambos sistemas.

La siguiente figura es una representación gráfica de la relación entre los conceptos presentados, resaltando que la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural se realiza a través de la participación de todos los organismos públicos cuya acción se integra en el proceso de planificación-ejecución. En este contexto, corresponde al sistema de dirección la conducción del proceso de planificación-ejecución.



Para lograr su finalidad, corresponde al sistema de dirección desarrollar un conjunto de funciones como son: i) la caracterización e interpretación de la problemática socio-económica y política; ii) el establecimiento de objetivos y estrategias; iii) la definición de políticas estratégicas y operativas; iv) la definición de la organización institucional; v) la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; vi) la coordinación de esfuerzos interinstitucionales; vii) el seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; y viii) la evaluación de realizaciones y de su impacto.

Es el cumplimiento de estas funciones lo que define las actividades correspondientes al sistema de dirección, las cuales pueden adoptar formas y contenidos particulares en cada país; o sea que pueden variar de acuerdo a las características y papel que desempeña cada sector público, en cada uno de sus niveles espaciales de operación. Cada una de estas actividades de dirección implican acciones de análisis (caracterización e interpretación de problemas y definición de alternativas de solución), de asesoramiento (planteamiento de alternativas de decisión) y de toma de decisión, todas ellas objetivadas por la correspondiente realización de acciones específicas.

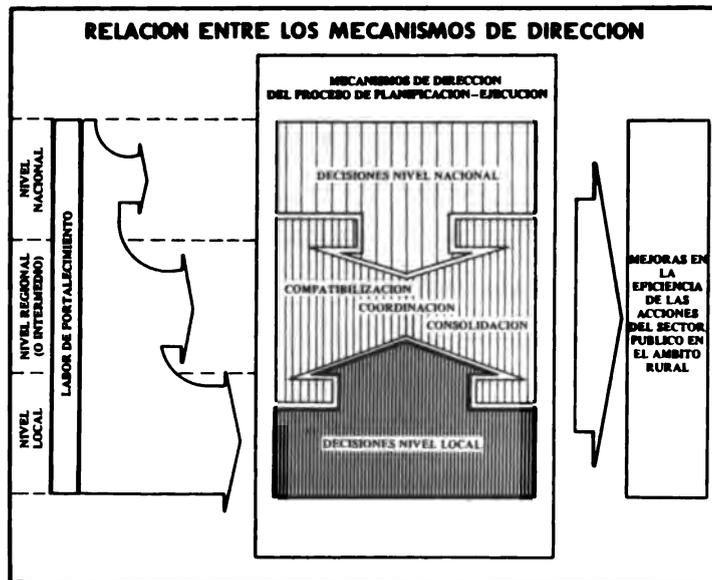
Este conjunto de acciones (análisis, asesoramiento y toma de decisión) y las correspondientes interrelaciones que se dan entre ellas, dentro de un contexto organizacional determinado, constituyen los "mecanismos de dirección" que opera el sistema de dirección para conducir el proceso de planificación-ejecución. Una síntesis de lo anterior se ilustra en el siguiente gráfico.

dentro de esa nueva dinámica económico-social y política que se genere.

Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de acciones específicas; en igual forma implica una preocupación por las relaciones de ellos con grupos del sector público que detentan el poder de decisión y con aquellos grupos no-públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen. Es importante señalar que para corregir las deficiencias del modelo de estructura organizacional vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, bastante generalizado en América Latina y el Caribe, no se está proponiendo otro modelo que simplemente invierte la direccionalidad del flujo de las decisiones. De hecho, en el enfoque que se describe, hay un reconocimiento de las diferencias básicas inherentes al papel que cumple el sistema de dirección en los diferentes niveles espaciales en que opera.

De esta forma, mediante la estrategia de enfatizar el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del nivel local en la forma esbozada anteriormente, se considera que generará un flujo ascendente de decisiones que requerirá ser armonizado con el flujo descendente de orientaciones provenientes del nivel nacional. Esta compatibilización de las dinámicas ascendentes y descendentes será posible si se define un nivel intermedio de operación del sistema de dirección, cuyos mecanismos pongan énfasis en la compatibilización, coordinación y consolidación de ambos flujos. El siguiente gráfico muestra la relación entre los mecanismos de dirección en los distintos niveles espaciales.

Finalmente, es importante destacar que si bien al presentar este enfoque se ha supuesto que la operación de los mecanismos de



dirección se manifiestan en tres niveles espaciales, ello se ha debido al interés de cubrir el mayor grado de complejidad posible. No obstante se reconoce que los mecanismos de dirección del nivel intermedio no deberán necesariamente darse en divisiones organizativas de tipo regional, ya que ello dependerá de las características de cada país.

5.3.3 AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN

Para operativizar la estrategia de fortalecimiento de los mecanismos operados por el sistema de dirección, dentro del enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, se han establecido como áreas de trabajo una serie de temas clasificados en dos grupos: básicos y específicos, los cuales constituyen el marco de acción de PROPLAN dentro de su área de competencia.

5.3.3.1 Áreas temáticas básicas

Estas sirven de marco de referencia para las áreas específicas y se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución. Los trabajos de PROPLAN sobre estos temas básicos tienen por finalidad contribuir a construir la unidad conceptual y metodológica de las acciones del IICA en este campo. Siguiendo un ordenamiento de mayor a menor amplitud, en términos de cobertura, estas áreas básicas son las siguientes:

- . El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, como integrador de las acciones que realiza el sector público y su articulación con las del sector no-público.
- . El sistema de dirección, como encargado de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- . El proceso de análisis de políticas, como sustento técnico para las decisiones estratégicas y operativas en el contexto del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- . El sistema de información, como elemento de apoyo para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

5.3.3.2 Áreas temáticas específicas

El sustento teórico-práctico para la definición de los temas específicos está dado por los mecanismos de dirección, que se han identificado en los países como temas en los que requieren apoyo del IICA. De esta forma, la finalidad de estos temas específicos es la de precisar las metodologías que permitan apoyar los trabajos de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas, vinculadas al desarrollo rural en sus diferentes niveles administrativo-espaciales (local, regional o intermedio y nacional). De acuerdo a lo anterior, estos temas se han especificado en términos de grupos de actividades con características propias que conllevan la operación de los mecanismos de dirección:

- . Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política en relación al desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- . Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas orientados al desarrollo agrícola y bienestar rural.
- . Definición de políticas estratégicas y operativas.
- . Elaboración de planes y programas de desarrollo.
- . Identificación, preparación y priorización de proyectos.
- . Elaboración de planes y programas operativos.
- . Manejo de programas y proyectos.
- . Diseño de la organización institucional.

- . Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.
- . Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

5.3.4 LA MODALIDAD DE OPERACION DE PROPLAN

De acuerdo a la estructura organizativa del IICA, las responsabilidades de PROPLAN como parte de la Dirección de Proyectos Multizonales comprenden dos aspectos centrales. El primero es el de contribuir a desarrollar un subsistema que fortalezca la personalidad técnica del Instituto en el área de acción en que se desenvuelve PROPLAN, y el segundo, comprende la dirección de los proyectos multizonales dentro de su ámbito de acción. Es importante destacar que estos dos aspectos, aunque son complementarios y están contenidos dentro de una unidad conceptual y metodológica, tienen también características específicas.

El primer aspecto tiene como propósito contribuir, a través de la experiencia de los proyectos, a la generación de enfoques alternativos que orienten la acción de cooperación del IICA a los países miembros, en el área de conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Por su parte, el segundo aspecto tiene como finalidad de asegurar que los proyectos multizonales, dentro del ámbito de acción de PROPLAN, se desarrollen de acuerdo a los términos de los convenios y la doctrina y política institucional del IICA.

Las actividades que desarrolla PROPLAN, referidas a los dos aspectos antes citados, son conducidas a través de la función de dirección de los proyectos multizonales a su cargo. El ejercicio de esta función tiene como finalidad principal asegurar el funcionamiento armónico de las relaciones entre los componentes y

recursos de los proyectos, el adecuado y oportuno flujo de insumos para los mismos, así como la apropiada generación de productos, a fin de que se cumplan los objetivos de los proyectos y se generen aportes al acervo técnico institucional.

Siguiendo el criterio de clasificación de las actividades de dirección de un proyecto multizonal^{14/}, las correspondientes a los proyectos que son competencia de PROPLAN se han clasificado en dos grupos, unas relativas al funcionamiento u operación de los proyectos y otras al comportamiento de los mismos. Las primeras tienen un énfasis en las relaciones al interior de PROPLAN y la inserción de esta unidad dentro de los mecanismos de dirección del IICA. Las actividades relativas al comportamiento se fundamentan en la relación entre los proyectos a cargo de PROPLAN y su medio ambiente técnico-científico, el cual está relacionado con la acción del IICA en los países miembros y con sus relaciones con otros organismos afines.

De acuerdo a los términos anteriores, el cumplimiento de la función de dirección que ejerce PROPLAN comprende la realización de las siguientes actividades:

- Relativas al funcionamiento de los proyectos:
 - . definición y revisión de la estrategia;
 - . definición y revisión de los mecanismos para operativizar la estrategia;
 - . programación de las actividades y del uso de recursos;
 - . localización de los proyectos y apropiación de recursos; y
 - . coordinación, seguimiento y evaluación de la ejecución.

^{14/} Ver "las actividades de dirección de un proyecto multizonal".
Acápites 5.2.2.4 del presente documento.

- Relativas al comportamiento de los proyectos:

- . mantenimiento y operación de la red de información técnica e intercambio de experiencias;
- . operación de mecanismos de coordinación con otras acciones del Instituto;
- . difusión de resultados de los proyectos; y
- . análisis de los factores determinantes del medio ambiente de los proyectos.

No obstante la diferenciación entre estas actividades, el logro de los objetivos de los proyectos y la generación de aportes al subsistema técnico, se visualiza como un propósito único en función de la generación de tecnología apropiada referida a un área de acción del Instituto. Esto demanda mantener una unidad conceptual y metodológica como elemento básico para el desarrollo de un subsistema técnico eficaz.

Dentro de las operaciones actuales de PROPLAN, se están ejecutando dos proyectos multizonales: el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas (PROPLAN/AP) y el Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A).

Finalmente, y a manera de ilustración de la modalidad de operación de PROPLAN, se presenta a continuación un cuadro en el que se señalan las áreas temáticas en que se focaliza la acción de los proyectos citados.

AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN	AMBITO DE PROPLAN/A	AMBITO DE PROPLAN/AP
TEMAS BASICOS		
. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.	X	
. El sistema de dirección del sector público.	X	X
. El proceso de análisis y políticas.		X
. El sistema de información para la conducción del proceso de planificación-ejecución.	X	
TEMAS ESPECIFICOS		
. Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política.	X	
. Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas.	X	
. Definición de políticas estratégicas y operativas.		X
. Elaboración de planes y programas de desarrollo.	X	X
. Identificación, preparación y priorización de proyectos.		X
. Elaboración de planes y programas operativos.	X	X
. Manejo de programas y proyectos.	X	
. Diseño de la organización institucional.	X	
. Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.	X	
. Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.	X	X

5.4 EL PROYECTO MULTIZONAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL (PROPLAN/A)

Del análisis de la situación imperante en muchos países latinoamericanos y del Caribe en lo referente a la acción que realiza el sector público para lograr los objetivos de desarrollo rural, se desprende que una de las mayores deficiencias que obstaculizan el proceso de desarrollo es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

Para ayudar a solventar esta deficiencia, tanto el IICA, como otros organismos han realizado diversos esfuerzos de cooperación destinados al mejoramiento de la capacidad institucional, para formular y ejecutar programas de desarrollo rural. Sin embargo, estos esfuerzos han sido generalmente de corta duración, sobre áreas de acción muy limitadas y principalmente dirigidos a organismos públicos de nivel central. Por otra parte, en los casos específicos de cooperación a través de capacitación, ésta ha sido muchas veces orientada a objetivos de tipo formativo a nivel académico, generalmente con un alto componente de estudios en el exterior. Como consecuencia, estas modalidades de cooperación para el fortalecimiento institucional han tenido un impacto muy limitado. Asimismo, se debe mencionar que muchas veces la resistencia que se encuentra en los países con respecto a la adaptación de nuevos esquemas institucionales para la orientación del proceso de desarrollo rural, se ha debido a que los planteamientos no han sido adecuados a la realidad en que se pretende aplicarlos.

Ante esta problemática de tipo general que complementa lo planteado en el capítulo anterior, el IICA y la fundación W. K.

Kellogg decidieron unir esfuerzos a través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural. Este Proyecto, que se ha denominado PROPLAN/A, tiene como propósito fundamental contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan bienes y servicios para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Para el logro de este propósito, la estrategia del proyecto contempla que la concentración de esfuerzos debe dirigirse principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección^{15/} que utiliza el sector público para conducir el proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo rural en sus diferentes dimensiones espaciales (local, regional y nacional).

5.4.1 NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto PROPLAN/A, dentro del marco de la estrategia básica^{16/} del IICA, está orientado al fortalecimiento de aquellos organismos públicos que en diferentes niveles espaciales, tienen como objetivo principal el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Este conjunto de organismos constituye el ámbito institucional del Proyecto.

Es por su naturaleza de proyecto de fortalecimiento institucional, que PROPLAN/A se desarrolla a través de acciones de cooperación técnica recíproca y participativa, las cuales, según el marco doctrinario del IICA, constituyen el elemento sustantivo para lograr el desarrollo autosostenido de las instituciones.

^{15/} Ver "El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución. Acápites 5.3.2.2 del presente documento.

^{16/} Ver "El fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca. Acápites 5.1.2 del presente documento.

La acción de fortalecimiento que realiza PROPLAN/A, está dirigida específicamente a las actividades de dirección que realizan los organismos públicos que constituyen su ámbito institucional. Estas actividades pueden variar de acuerdo a las características del sector público de cada país; sin embargo, se orientan en general al cumplimiento de las siguientes funciones de dirección: interpretación de la problemática socio-económica y política; establecimiento de objetivos y estrategias; definición de políticas estratégicas y operativas, definición de la organización institucional; programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; coordinación inter-institucional; seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; y evaluación del impacto y efecto de las acciones del sector público.

Con base en lo anterior y usando elementos teóricos del enfoque de sistemas^{17/} puede indicarse que el ámbito de acción de PROPLAN/A está definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organizaciones del sector público, cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Es importante señalar que las acciones del proyecto dentro de este ámbito no se dan en forma aislada, sino articuladas en función del proceso de planificación-ejecución el cual constituye el objeto del proyecto. Para concretar dichas acciones, PROPLAN/A utiliza como instrumentos esenciales los principios, normas y metodologías correspondientes a las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Se considera que estas disciplinas son las que en mayor medida atañen a la búsqueda de soluciones que incidan sobre la capacidad del sector público para

^{17/} Ver nota 12 en Acápito 5.3.2.2 del presente documento.

formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

5.4.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO

Para guiar las actividades del Proyecto se identificaron tres tipos de objetivos:

- Objetivo General

Fortalecer instituciones públicas de los países de Latinoamérica y del Caribe vinculadas con el desarrollo rural, en sus esfuerzos por captar y responder a las necesidades de la población rural de escasos recursos.

- Objetivo Específico

Aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que generan bienes y servicios para el desarrollo rural, a través del mejoramiento de sus mecanismos de dirección.

- Objetivos Intermedios

- a. Comprometer activamente a instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, en términos de recursos y política institucional, al mejoramiento de sus mecanismos de dirección como medio fundamental para lograr los objetivos de desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- b. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, lleguen a una situación de mejoramiento auto-sostenido de su desempeño organizacional y capacidad para llevar adelante los procesos de planificación y ejecución de las políticas para el desarrollo rural.
- c. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, tanto de nivel local, regional como nacional, implementen exitosamente instrumentos de dirección orientados al mejoramiento de su capacidad organizacional.

- d. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, desarrollen vínculos institucionales apropiados con las organizaciones de usuarios y demandantes de servicios públicos en el ámbito rural.
- e. Establecer una red hemisférica de información destinada a identificar, adaptar y diseminar experiencias y conocimientos sobre las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo aplicados al ámbito rural.

5.4.3 ESTRATEGIA DEL PROYECTO

El proyecto multizonal PROPLAN/A, sigue una estrategia de cobertura espacial que, dando énfasis al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel regional o intermedio y local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes al nivel nacional. Como elemento central de la estrategia, se considera que los mecanismos de dirección en los diferentes niveles comprenden tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de beneficiarios y demandantes.

Un aspecto importante relacionado con la estrategia, lo constituye el hecho de que la acción de fortalecimiento institucional del Proyecto puede iniciarse en apoyo de cualesquiera de las actividades que caracterizan las etapas del proceso de planificación-ejecución. En este sentido, las acciones del Proyecto no tienen que partir necesariamente de la etapa de formulación. Sin embargo, una de sus actividades prioritarias es lograr la formulación de programas de desarrollo rural a nivel microregional y

regional, elemento básico para dar coherencia e integración a las acciones del sector público.

5.4.4. OPERACIONALIZACION DE LA ESTRATEGIA

El proyecto PROPLAN/A, como proyecto multizonal, se ejecuta de acuerdo al enfoque que sustenta a este tipo de proyectos, cuyas características fueron enunciadas en el Capítulo II del presente documento.

Por lo tanto, la operacionalización de la estrategia de PROPLAN/A se basa en tres aspectos. El primero se refiere a la interacción de los componentes hemisféricos y país, que en el caso del Proyecto se manifiestan a través de tres tipos de actividades: estudios, capacitación y apoyo técnico directo.

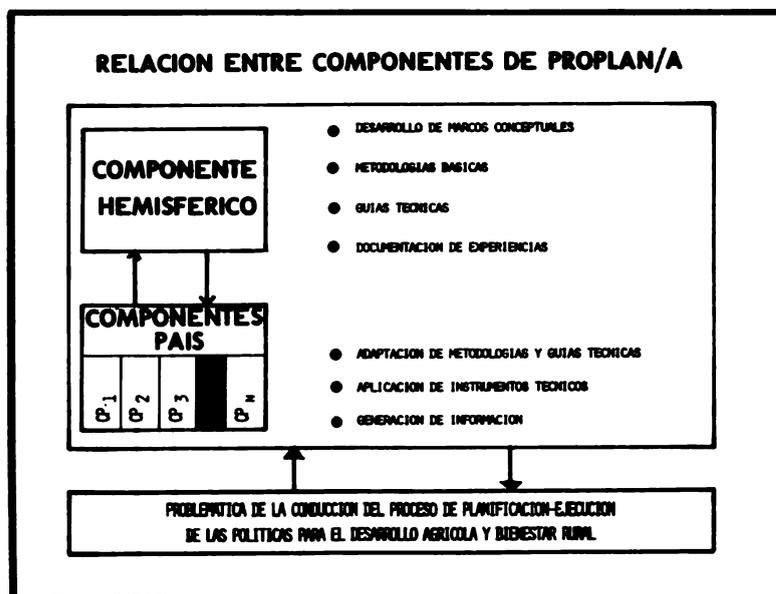
Un segundo aspecto es que dicha interacción, responde a un tipo de cooperación técnica sustentada en las modalidades de "transferir-haciendo" y "aprender-haciendo". Estas modalidades enfatizan los criterios de participación y reciprocidad que constituyen la esencia de la estrategia de fortalecimiento institucional del IICA.

El tercer aspecto se refiere a las relaciones entre los grupos técnicos del Proyecto que están ubicados, uno en la Sede Central del Instituto y otros en las oficinas del IICA en los países en los que el Proyecto actúa. En el contexto multizonal, estos grupos aunque ubicados en distintas sedes, forman parte de un esfuerzo unificado.

Tal como se ha dicho, la relación entre los componentes hemisférico y países constituye una de las características esenciales de los proyectos multizonales. En el caso de PROPLAN/A,

el componente hemisférico está orientado hacia el desarrollo de marcos conceptuales, guías técnicas y metodologías básicas, así como a la documentación de experiencias. Por su parte, los componentes-país están referidos a la adaptación y aplicación de esos instrumentos técnicos y a la generación de la información que permita mejorarlos.

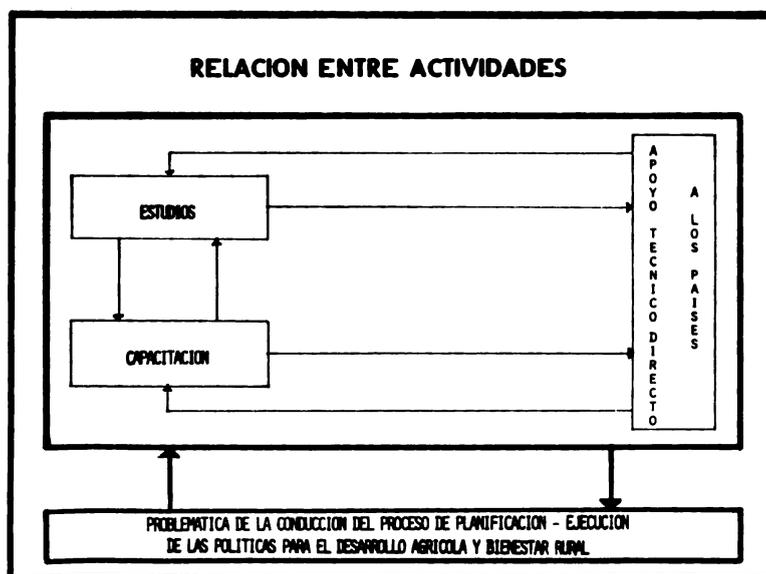
Dentro de la interrelación entre estos componentes, la información es transferida a la actividad de documentación de experiencias, con miras a una posterior aplicación a través de otros componentes-país o de acciones conjuntas en las oficinas del IICA en otros países miembros. El gráfico que se presenta a continuación, esquematiza la relación entre dichos componentes.



Para el logro de sus objetivos, el Proyecto desarrolla, para cada una de sus áreas temáticas, tres tipos de actividades: estudios, capacitación y apoyo técnico directo.

Las actividades de apoyo técnico directo son las que enmarcan y condicionan a los otros dos tipos de actividades, ya que el Proyecto opera en función de las demandas de apoyo que hacen los países. Cabe destacar que éstas no son demandas coyunturales, sino que están basadas en una problemática específica ya identificada.

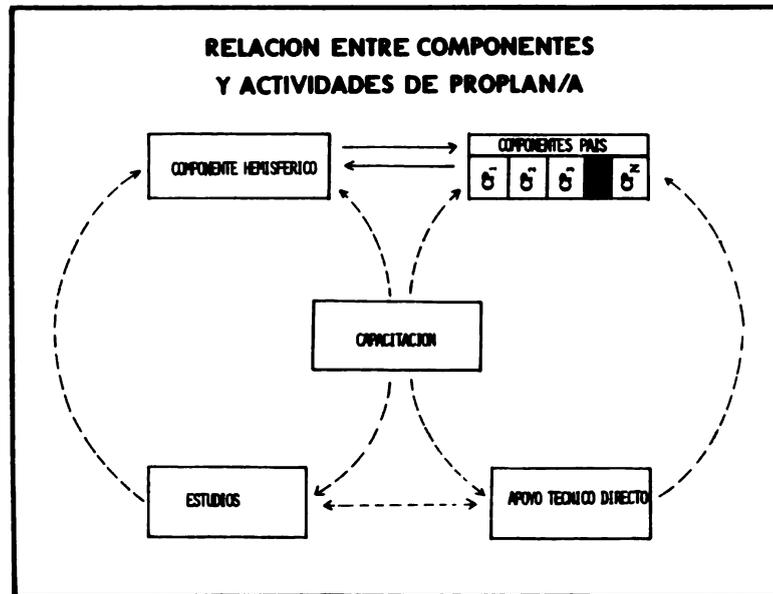
Las actividades de estudios son las que hacen posible la generación y generalización de los conocimientos para la realización de la capacitación y apoyo técnico, realimentándose a la vez de la experiencia de éstas. El cuadro siguiente indica la relación básica existente entre los tres tipos de actividades.



Finalmente, las actividades de capacitación tienen la característica de servir de puente entre la generación y la transferencia de conocimientos o experiencias.

La organización de la operación del Proyecto, parte de considerar que además de las acciones de apoyo técnico directo y capacitación, que se realizan en los países, es necesario que se lleven a cabo tareas de estudio y de capacitación que permitan el desarrollo de elementos conceptuales y metodológicos dentro del contexto del componente hemisférico. Estos elementos están concebidos para servir como insumos para las acciones en los países, por lo tanto, las actividades del componente-hemisférico se mantienen objetivadas por las características de aquéllas.

Por otra parte, se considera que las acciones de apoyo técnico directo y de capacitación que se llevan a cabo en los países, deben generar información para ser captada y sistematizada por las actividades de estudio del componente hemisférico. Esto, con la finalidad de mejorar o rediseñar los marcos conceptuales y metodologías, así como documentar las experiencias que se vayan obteniendo y de esta forma incorporarlas al patrimonio institucional. A su vez estas acciones generan insumos para otras de capacitación a nivel hemisférico y para nuevas acciones de apoyo técnico directo y capacitación en los países. El gráfico que se presenta a continuación describe la relación entre los tipos de actividades y los componentes del proyecto PROPLAN/A.



Tal como se indicó anteriormente, el proyecto PROPLAN/A se ejecuta de acuerdo a la modalidad de cooperación para el fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca.

Es así como las actividades de apoyo técnico directo del Proyecto se basan en la modalidad de "transferir-haciendo", lo cual significa participar directamente con los técnicos nacionales y por medio de sus instituciones en las tareas que son de preocupación, a fin de propiciar el desarrollo de una capacidad nacional

permanente. En igual forma, las actividades de capacitación, se realizan bajo la modalidad de "aprender-haciendo" en atención a los problemas que se confrontan a través de las actividades de apoyo técnico directo.

Esta modalidad de cooperación, al estar vinculada a un esfuerzo integrado con los técnicos nacionales sobre situaciones concretas, permite generar resultados y experiencias con mayor posibilidad de ser adaptados y replicados en situaciones similares y, por ende, facilitar el proceso de institucionalización que es básico para el desarrollo de un mejor desempeño y de una capacidad autosostenida en los países, para la formulación y ejecución de programas.

Gran parte de las actividades a cargo de la dirección de PROPLAN/A constituye la operacionalización de la estrategia. En efecto, una responsabilidad central de la dirección de este tipo de proyectos es propiciar la adecuada coordinación de los grupos técnicos en el desarrollo de las actividades que corresponden a cada componente, manteniendo coherencia en la modalidad de operación dentro de una unidad conceptual y metodológica.

Es importante señalar que el proyecto PROPLAN/A, además de un contenido propio que se relaciona con el cumplimiento de sus objetivos, tiene un contenido externo que lo vincula a la generación de aportes al subsistema técnico que comprende su cobertura temática. En este sentido, el Proyecto se conceptualiza no como un simple evento temporal, sino como un instrumento de generación de tecnología apropiada para el fortalecimiento del subsistema técnico institucional del IICA, referido al área de planificación y administración para el desarrollo rural.

5.4.5 COMPONENTE HEMISFERICO DE PROPLAN/A

Según se indicó en la Sección anterior, el componente-hemisférico del proyecto PROPLAN/A comprende por una parte, las actividades de estudios y por otra, las de capacitación referidas al contexto hemisférico. Estas actividades al igual que las que conforman los componentes-país son realizadas a través de la acción conjunta de los grupos técnicos del Proyecto localizados en la Sede Central del IICA y en los países correspondientes.

5.4.5.1 Actividades de Estudios

Las actividades de estudios se organizan en función de las áreas temáticas básicas y específicas del proyecto.

La primer área temática básica se refiere al proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Los estudios sobre esta área tienen como propósito el desarrollo de un marco conceptual que guíe la captación de información, la labor de análisis y la interpretación permanente de la naturaleza y problemática de dicho proceso.

La segunda área temática básica se refiere a la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural a través del sistema de dirección.

Como tercera área básica se incluye lo relativo a la información requerida para la conducción del sistema principal en su conjunto.

La actividad de estudios sobre estas dos áreas está dirigida tanto a la caracterización de dichos sistemas como al desarrollo de metodologías básicas que permitan su análisis y el diseño de

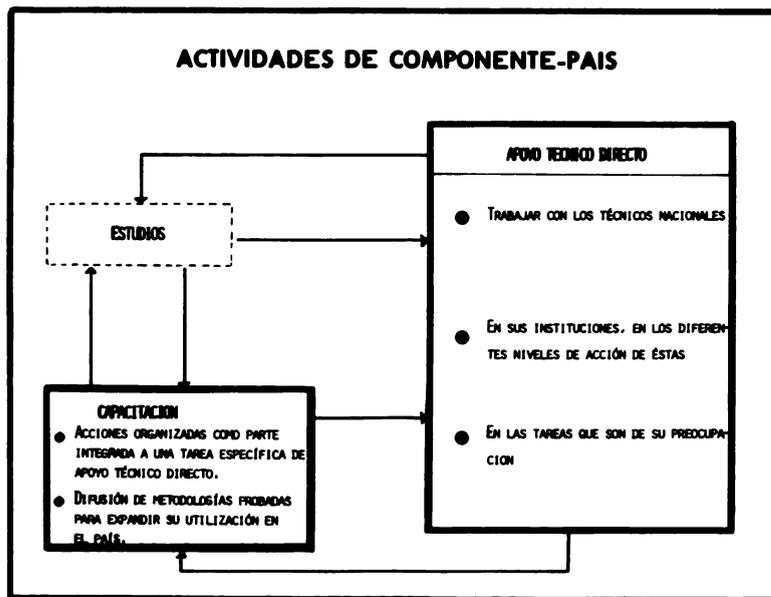
mecanismos apropiados. Estas actividades de estudio sobre áreas básicas se complementan con las correspondientes a las áreas temáticas específicas referidas al desarrollo de metodologías y guías técnicas, sobre aspectos específicos vinculados a la acción del sector público en el proceso de desarrollo rural. Entre ellas se pueden mencionar las relacionadas con:

- la elaboración de diagnósticos sobre la realidad económico-social y política en el ámbito rural;
- el análisis del desempeño actual y de la capacidad del sector público para la conducción del proceso de planificación-ejecución;
- la preparación de marcos doctrinarios y orientadores del proceso de desarrollo;
- la elaboración de programas de desarrollo rural;
- la elaboración de planes y programas operativos del sector público;
- el manejo de programas y proyectos de desarrollo rural;
- el diseño de la organización institucional;
- el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional; y
- el diseño de mecanismos para el seguimiento y evaluación.

Es por ello que las actividades de estudios para cada una de estas áreas temáticas específicas están orientadas a generar documentos que contienen aspectos conceptuales, metodológicos e ilustrativos, y además, muestran como se aplican las metodologías desarrolladas en situaciones concretas en diferentes países. Este material constituye la base para las actividades de capacitación y de apoyo técnico directo.

componentes se han programado dentro de un esquema de desarrollo escalonado en el tiempo, de manera que los productos y experiencias generados sean utilizados a través de la cooperación mutua entre dichos componentes.

Como se ha indicado con anterioridad, un componente-país comprende dos tipos de actividades, las de apoyo técnico directo y las de capacitación a nivel de país.



5.4.6.1 Actividades de Capacitación

Las actividades de capacitación a nivel de componente-país, se organizan como parte integrada al apoyo que se brinda al respectivo país en un aspecto concreto. Esta actividad se realiza en forma concurrente a las de apoyo técnico directo y comprenden generalmente un procedimiento que se inicia con la presentación del instrumento técnico respectivo, desarrollado como parte de las actividades del componente hemisférico y acompañado de la experiencia de su aplicación en otros componentes-país. Luego se discute con los participantes, las necesidades y posibilidades de adaptar dicho instrumento para poder hacerlo aplicable en el país, intentando seguidamente su aplicación en una situación simulada. Posteriormente, cuando se ha generado una experiencia por la aplicación de los instrumentos, las actividades de capacitación cumplen un papel de difusión para expandir su utilización.

El procedimiento descrito resume la principal modalidad de capacitación que se desarrolla a través de la acción de PROPLAN/A, y a la cual se le identifica como "aprender-haciendo". Esta modalidad se basa principalmente en la realización de ejercicios prácticos que forman parte de las actividades de apoyo técnico directo.

5.4.6.2 Actividades de Apoyo Técnico Directo

Las actividades de apoyo técnico directo de PROPLAN/A se desarrollan dentro de la modalidad que se ha definido como "transferir-haciendo". Esta modalidad involucra el trabajo con los técnicos nacionales en sus instituciones y dentro de los programas de trabajo que para ellas se han establecido.

Cabe destacar que la acción del Proyecto no implica en sí la creación de nuevas instituciones o la modificación de programas de desarrollo establecidos por los países. El ámbito de acción

del Proyecto comprende los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución, por tanto el apoyo técnico directo se dirige a cooperar con los técnicos para el mejoramiento de los mismos. De esta forma, los cambios que se dan a través de la acción del Proyecto, son generados por los propios mecanismos del país. El sentido general de estas actividades es colaborar para hacer más eficaz y eficiente la acción de las instituciones que se apoyan.

Las actividades de apoyo técnico directo realizadas en los dos componentes-país que están en marcha, comenzaron por la caracterización de la problemática referida a la conducción del proceso de planificación-ejecución a nivel local o microregional, es decir, a la problemática de la planificación y manejo de los programas y proyectos que se llevan a cabo en dichos niveles. En función de los problemas identificados se procedió a definir las actividades y tareas que se deberían desarrollar para introducir mejoras en los mecanismos existentes.

Así fue como se identificó la necesidad de desarrollar acciones tendientes a mejorar los mecanismos de: i) validación de la problemática socio-económica, y de los objetivos, actividades y factores condicionantes de los programas y proyectos; ii) programación de acciones específicas y del uso de recursos; iii) organización y coordinación interinstitucional; y, iv) información para el seguimiento de la realización de acciones específicas.

Las mejoras logradas y aplicadas dentro de la operación a nivel local, son analizadas y sometidas a un proceso de validación por parte de las autoridades regionales y nacionales. Esto permite poner en práctica la estrategia de cobertura del proyecto,

que considera que los mecanismos se adaptan a través del esquema de integración de varias microregiones en una región y varias regiones en el nivel nacional.

Es importante destacar que aunque la acción se inicia a nivel local, ésta se orienta a dar coherencia a los mecanismos de dirección en todos los niveles. Para ello se considera que el nivel regional o intermedio desempeña un papel compatibilizador, coordinador y consolidador de los flujos ascendentes del nivel local y descendentes del nivel nacional. De esta forma, en toda la acción del Proyecto se busca que la integración del proceso de planificación-ejecución, que se da en el plano conceptual se refleje en los enfoques, conceptos y metodologías que se utilizan en los procesos de generación de sus productos en los diferentes niveles nacional, regional y local.

Los cuadros que se presentan a continuación describen cómo se distribuye el énfasis de trabajo de los grupos técnicos dentro de cada tipo de actividades, indicando al mismo tiempo otros grupos y entidades que participan en las mismas.

ACCIONES DE LOS DIFERENTES GRUPOS QUE SE RELACIONAN CON PROPLAN/A

ACTIVIDADES	OTROS GRUPOS Y ENTIDADES			
PARTICIPACION GRUPOS PROPLAN/A	PARTICIPAN	INTERCAMBIO INFORMACION	OPINAN	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • TECNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">MARCOS CONCEPTUALES METODOLOGIAS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">ADAPTACION METODOLOGIAS Y GUIAS TECNICAS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • TECNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">CAPACITACION HEMISFERICA Y OTROS PAISES</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS • TECNICOS NACIONALES 		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">CAPACITACION PAISES SELECCIONADOS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 		<ul style="list-style-type: none"> • TECNICOS NACIONALES
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">DOCUMENTACION EXPERIENCIAS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • TECNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUCIONES ASOCIADAS • OTRAS INSTITUCIONES 	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">MATERIAL DIDACTICO</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR • TECNICOS NACIONALES
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">APOYO TECNICO DIRECTO PAISES SELECCIONADOS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES 		<ul style="list-style-type: none"> • TECNICOS NACIONALES
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">APOYO TECNICO DIRECTO OTROS PAISES</div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; border: 1px solid black; padding: 2px;"> G.C. G.P. </div>		<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES 		

G.C. GRUPO CENTRAL
G.P. GRUPOS PAISES

5.5 COMPONENTE-PAIS DEL PROYECTO MULTIZONAL PROPLAN/A: LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

5.5.1 ANTECEDENTES

Colombia está entre los países de América Latina y el Caribe que cuentan con una organización del sector público bastante desarrollada. En igual forma, es uno de los países que más ha avanzado en nuestro continente en términos de un enfoque institucionalizado para contribuir al desarrollo rural con base en una estrategia de desarrollo integrado.

El principal programa del gobierno colombiano dirigido al sector de pequeños productores rurales es el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), toda vez que beneficiará a más de 800.000 campesinos ubicados en 370 Municipios en 17 de los 23 Departamentos en que está dividido el país. Este Programa se encuentra en su segunda fase de realización y tiene un presupuesto en ejecución de US\$670 millones para el período 1977/1985, comprendidos recursos externos y nacionales.

El Programa DRI, cuyas características y alcances se presentan con mayor detalle en el Anexo de este documento, es conducido por el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección General del Programa DRI y de las Direcciones Regionales en los Departamentos en los cuales se efectúan las acciones. El Programa cuenta con la participación de más de 20 instituciones del Estado responsables del desarrollo de la infraestructura básica y de los servicios a la producción agropecuaria* y a la población rural.

* El término agrícola empleado en capítulos anteriores, es utilizado en forma variada según el país de que se trate. En algunos casos, es reemplazado por el término agropecuario (p.ej. en Colombia).

Sin embargo, a pesar de que en el Programa DRI se han establecido mecanismos ágiles, principalmente para conseguir una mejor coordinación interinstitucional y adecuada participación de la comunidad, evaluaciones sobre la marcha han indicado la necesidad de fortalecer tales mecanismos.

Frente a esta necesidad sentida y al reconocido interés de la Dirección General del Programa, en el sentido de reforzar sus acciones en este campo, la Oficina del IICA en Colombia concretó su cooperación al Programa DRI a través del componente Colombia del proyecto PROPLAN/A. Los términos de esta cooperación son descrito a continuación.

Como antecedente, se puede señalar que las acciones de la Oficina del IICA en Colombia en el área de planificación y administración para el desarrollo rural se remontan al año de 1969, cuando se inicia una acción conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objeto de realizar un programa de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Dado el interés manifestado por las instituciones públicas del sector agropecuario colombiano de mejorar su capacidad para el manejo de proyectos, el IICA concretó en 1978 un acuerdo de cooperación técnica con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a fin de desarrollar modelos para el manejo de proyectos en dos Distritos de Transferencia de Tecnología (DTT), Pamplona y Sur-Huila. Esta cooperación se basó en la acción conjunta de la Oficina del IICA en Colombia y el Programa hemisférico de Manejo de Proyectos.

Entre las actividades del Programa de Manejo de Proyectos, en noviembre de 1978, se realizó en Bogotá el "Primer Seminario

sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural" con la participación de diversas instituciones del sector. En este evento se identificaron áreas críticas relacionadas con el manejo de proyectos a nivel local y se detectó, como una de las necesidades más sentidas en las instituciones responsables, el desarrollo de metodologías apropiadas.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura de Colombia manifestó al IICA su interés por llevar a cabo acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de su capacidad de planificación sectorial. De esta forma, se suscribió en 1980 un convenio entre dicho Ministerio y el Instituto para implementar actividades que le permitieran fortalecer su capacidad de análisis de políticas y vincularla a la identificación, priorización, manejo y evaluación de programas y proyectos para el sector agropecuario. Estas acciones están orientadas al fortalecimiento institucional de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) y las oficinas de planificación de las entidades responsables de áreas prioritarias, establecidas en el Plan de Integración Nacional (PIN). Dichas entidades son: el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Desarrollo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (INDERENA), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y el Instituto de Meteorología, Hidrología y Adecuación de Tierras (HIMAT).

5.5.2 EL PROYECTO PROPLAN/A EN COLOMBIA

Al concluir, a fines de 1979, las acciones del Programa de Manejo de Proyectos del IICA, se consideró necesario recoger las experiencias obtenidas a nivel hemisférico y de país e integrarlas con otros esfuerzos realizados anteriormente en el campo de la planificación, en especial las experiencias más recientes del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas PROPLAN/AP y el Programa de Manejo de Proyectos.

Es así que a través de la acción conjunta de la Oficina del IICA en Colombia y PROPLAN, se capitalizan esas experiencias y se define el componente Colombia del proyecto multizonal PROPLAN/A.

La labor de cooperación técnica a través de este componente, se sustenta en el acuerdo celebrado por la Jefatura del Departamento Nacional de Planeación y el IICA, para fortalecer las actividades de conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo rural en todos los niveles espaciales (nacional, regional y micro-regional) a través de acciones de apoyo al sistema de dirección (planificación y decisiones) del Programa DRI.

5.5.3 OBJETIVOS DEL COMPONENTE PROPLAN/A-COLOMBIA

De acuerdo a los términos generales del proyecto PROPLAN/A y dentro del contexto propio del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se formularon los siguientes objetivos:

- Objetivo General

Fortalecer el sistema de planificación y administración del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

- Objetivo Específico

Operar, por parte del Programa DRI y las instituciones ejecutoras de dicho Programa, un sistema eficaz y eficiente de planificación y administración para el desarrollo rural en los niveles nacional, departamental y distrital.

- Objetivos Intermedios

a. Comprometer a la Dirección General DRI y a las instituciones ejecutoras del Componente Producción del Programa a fortalecer su capacidad para la planificación y administración del Programa en los diferentes niveles operativos.

- b. Diseñar, a partir de los métodos actualmente utilizados, un sistema de planificación y administración, aplicable al Componente Producción del Programa DRI y a cada una de las entidades ejecutoras del Programa.
- c. Capacitar al personal de las instituciones y a los beneficiarios involucrados en el proyecto en aspectos relativos a la planificación y administración para el desarrollo rural.
- d. Diseñar instrumentos adecuados para lograr el desarrollo autosostenido de la capacidad institucional en planificación y administración para el desarrollo rural.

5.5.4 LA ESTRATEGIA DEL COMPONENTE PROPLAN/A-COLOMBIA

La estrategia de acción del proyecto multizonal PROPLAN/A en su componente-país Colombia, fue construida sobre la base de los avances y experiencias de la Oficina del IICA en Colombia. Es así que los trabajos iniciales se refieren al manejo de programas y proyectos, que tienen como base la adaptación y aplicación de los instrumentos referidos a: validación de proyectos; programación del uso de recursos; organización y coordinación interinstitucional; y el seguimiento de acciones. Luego se continúa con la incorporación, en forma gradual y progresiva, de elementos de orden conceptual y metodológicos referidos a la planificación prospectiva y operativa, generados a través del componente hemisférico de PROPLAN/A, previa adaptación a las condiciones específicas de Colombia. De esta forma, se busca la articulación de los procesos de planificación y de ejecución en un sólo proceso integral y continuo.

La operacionalización de esta estrategia, se basa en la modalidad de operación de los proyectos multizonales, o sea que se desenvuelve básicamente mediante el desarrollo de actividades de capacitación y apoyo técnico directo del componente-país del

Proyecto, con insumos provenientes de estudios sobre aspectos conceptuales y metodológicos llevados a cabo como parte del componente-hemisférico del mismo. En todas estas actividades participan técnicos del grupo central como de los grupos-países del Proyecto, conjuntamente con los técnicos nacionales.

En lo que se refiere al apoyo técnico directo, éste se desarrolla a través de la labor conjunta con los funcionarios de las instituciones, para llevar a cabo las pruebas y ajustes de las metodologías e instrumentos considerados como necesarios (enfoque de "transferir-haciendo"). Cabe destacar que este trabajo se efectúa también con base en los lineamientos establecidos por el Programa DRI para cada una de las unidades ejecutoras del Componente Producción de dicho Programa.

La actividad de capacitación, se desarrolla bajo la modalidad de capacitación sobre la marcha o aprender-haciendo, mediante la realización de eventos específicos de trabajo conjunto con los técnicos nacionales que comprenden un alto porcentaje de ejercicios prácticos. Esta modalidad se inicia en cada oportunidad con la presentación de las metodologías desarrolladas como actividad del componente-hemisférico y continúa a través de ejemplos de su aplicación de acciones específicas, para su adaptación a las condiciones de los Distritos DRI y se continúa con la prueba experimental de las mismas en situaciones simuladas por los técnicos nacionales.

Para el desarrollo del Proyecto fueron definidas las siguientes áreas de atención: diagnósticos globales y parciales; definición de la política microregional de desarrollo rural; elaboración de programas de desarrollo; identificación y preparación de proyectos; elaboración de programas operativos; organización y coordinación interinstitucional; seguimiento e información gerencial y evaluación sobre la marcha.

Por otra parte, también de acuerdo con la estrategia del Proyecto global y, dado que en algunos Departamentos el Programa DRI se encontraba ya en su fase de ejecución, se consideró que la acción conjunta de PROPLAN/A con el Programa DRI podría ser desarrollada en cualquiera de las áreas de atención anteriormente identificadas, las cuales no necesariamente deberían iniciarse por la fase de diagnóstico.

En cuanto a la ubicación territorial de las acciones, se consideró concentrarlas en una primera etapa a nivel local o microregional (Distrito DRI), para luego ascender a los niveles regional (Departamento) y nacional. De esa forma fueron consideradas como posibles áreas de trabajo los Departamentos de Santander, Sucre, Norte de Santander y Huila.

La estrategia original fue modificada sólo en lo que se refiere a la cobertura geográfica para la aplicación de las metodologías e instrumentos propuestos. Lo anterior se debió a la sugerencia de la Dirección General DRI en el sentido de que la acción del Proyecto abarcará solamente los Departamentos incorporados para la Fase II del Programa DRI, a fin de facilitar su accionar, trabajando en zonas donde aún no habían sido aplicadas las metodologías generadas en la Fase I del Programa.

Por este motivo fue seleccionado como primer frente de trabajo el Departamento Norte de Santander, en el cual se iniciaron acciones de desarrollo rural integrado a fines de 1980, bajo la coordinación regional DRI/DNP-Santander. Las primeras acciones del Proyecto se circunscriben al Distrito DRI-Pamplona. Es importante señalar que el Proyecto se ajustó a los cronogramas definidos por la Dirección General DRI con la finalidad de poder iniciar las acciones dentro de un plazo oportuno.

A la luz de los resultados alcanzados en el Distrito DRI-Pamplona, la Dirección General DRI solicitó la ampliación de las acciones de apoyo al Departamento del Cesar y al Distrito DRI-Málaga del Departamento de Santander, en los cuales se aplicarían y perfeccionarían las metodologías probadas. Es de notar que, si bien el Distrito DRI-Málaga corresponde a la Fase I se consideró dicho apoyo como una actividad estratégica que permitiría identificar la viabilidad de realizar acciones en áreas antiguas del Programa DRI, es decir en las correspondientes a la Fase I del Programa; aspecto que ha sido confirmado por los resultados obtenidos.

Con base en lo anterior, se acordó con la Dirección General DRI concentrar las acciones del Proyecto para 1982 en el Departamento de Santander y sus tres Distritos DRI: Málaga, Socorro y Barbosa*, lo que permitiría desarrollar la estrategia del Proyecto en el sentido de fortalecer los mecanismos de dirección a nivel microregional (Distrito) y consolidar, posteriormente, su integración con los mecanismos de dirección correspondientes a los niveles regional (Departamento) -principalmente referidos a programación operativa, coordinación interinstitucional y seguimiento de acciones realizadas- para luego proyectarse al nivel nacional.

Con relación al Departamento de Norte de Santander, se convino en continuar acciones solamente a nivel del Distrito DRI-Pamplona, debido al avance alcanzado en las diferentes etapas del proceso de planificación-ejecución de este Distrito, el cual servirá como experiencia piloto para las acciones a desarrollar a nivel microregional.

* Ver mapas ilustrativos más adelante.

AREAS DE ACCION DEL COMPONENTE-PAIS COLOMBIA



5.5.5 NATURALEZA Y DINAMICA DE LA MODALIDAD EMPLEADA PARA EL DESARROLLO DEL COMPONENTE PROPLAN/A-COLOMBIA A NIVEL MICROREGIONAL

En esta sección se presentan con cierto grado de detalle las actividades desarrolladas para diseñar y aplicar, bajo la modalidad de aprender-haciendo y transferir-haciendo, un sistema de manejo de programas y proyectos que es luego ampliado al integrarlo con aspectos de planificación estratégica y operativa que le dan coherencia a la acción total del Programa.

5.5.5.1 Sobre la Conducción del Proceso de Ejecución: el Manejo de Proyectos^{17/}

Inicialmente se realizaron acciones para identificar la problemática sobre manejo de proyectos del sector agropecuario en general y de las entidades relacionadas al mismo en particular y, posteriormente, se desarrollaron algunos aspectos conceptuales para el diseño de un sistema de manejo de proyectos para el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a nivel microregional (Distrito de Transferencia de Tecnología, DTT).

En este proceso participaron técnicos de nivel local, regional y nacional del Instituto Colombiano Agropecuario, representantes de los usuarios de los servicios que brinda dicha Institución y representantes de las entidades relacionadas con la acción del ICA a nivel microregional.

Las acciones iniciales se dirigieron a la preparación de técnicos para realizar trabajos en equipo. En este sentido se realizaron:

- Un seminario introductorio basado en técnicas de motivación y desarrollo organizacional, con el fin de lograr tanto una

^{17/} IICA, Programa de Manejo de Proyectos. "Guía para el Manejo de Proyectos". San José, Costa Rica, 1979.

visión comprensiva de la problemática como el compromiso de los participantes para el desarrollo de un esfuerzo coordinado.

- Seminarios para identificar la problemática sobre manejo de proyectos de desarrollo rural a nivel microregional.

Con base en los resultados de estos eventos, se procedió a la conformación de grupos de trabajos específicos con técnicos del ICA para el desarrollo de actividades en cada una de las siguientes áreas de manejo de proyectos:

- Validación de los objetivos y estrategia del programa proyecto;
- Programación de acciones específicas y del uso de recursos;
- Organización y coordinación inter-institucional;
- Sistema de seguimiento e información gerencial.

Estas acciones se desarrollaron, primero en términos experimentales dirigidos a la adaptación de las metodologías diseñadas por el componente-hemisférico a la realidad de un DTT-ICA para luego proceder a su aplicación más generalizada.

- a. Validación del programa o proyecto: Antes de iniciar la ejecución de un programa/proyecto y, a veces, aún cuando éste se encuentra en estado avanzado, se hace necesario comprobar si su diseño original se encuentra actualizado con relación a posibles cambios que pudieran haber ocurrido entre la época en que fue formulado y el momento en que se está ejecutando. Además, es conveniente verificar si contiene todos los elementos necesarios para una adecuada ejecución. Los principales elementos se refieren a claridad y consistencia en sus objetivos, metas, tiempo y recursos asignados, así como en las actividades a realizarse, su secuencia, oportunidad y logros esperados; responsabilidades bien definidas en la ejecución;

y un sistema de seguimiento e información gerencial claramente definido.

Para la actividad de validación se utilizó el Resumen Operativo Gerencial (ROG)^{18/}, el cual es una herramienta que permite obtener una visión de conjunto, clara y cuantificada, de los objetivos y metas que se persiguen, actividades y recursos para lograrlos, favoreciendo en esta forma el logro de una adecuada ejecución del proyecto; además, establece las bases para su evaluación. Para la preparación del ROG se usa como insumo la problemática identificada y ordenada con base en una red de pertinencia, la cual es construida con la participación de representantes de las entidades ejecutoras y de los beneficiarios, quienes aportan diferentes enfoques o percepciones de la problemática.

También se efectuó un análisis de las fuerzas impulsoras y obstaculizantes para distinguir los problemas controlables de aquellos que no lo eran (técnica conocida como: análisis de campos de fuerza o "force-field analysis"). Esto, a fin de adoptar una estrategia para la definición de diferentes niveles de objetivos y sus correspondientes indicadores de éxito y de factores condicionantes para el proyecto.

b. Programación de acciones específicas y del uso de recursos^{19/}

Esta actividad se concreta en el instrumento denominado Plan

^{18/} El "ROG" es una versión modificada del Marco Lógico, ver IICA, Programa de Manejo de Proyectos, "Resumen Operativo Gerencial, Fascículo 2". San José, Costa Rica. 1979.

Ver también: ICA-IICA, "Distrito de Transferencia de Tecnología Pamplona. Resumen Operativo Gerencial-ROG- y Programación". Publicación Miscelánea N°ZA/C8(29), Pamplona, Colombia, 1980. "Distrito de Transferencia de Tecnología Sur Huila. Resumen Operativo Gerencial y Programación". Carzón, Colombia. 1980.

^{19/} IBID, "Programación de actividades y uso de recursos, Fascículo 5", San José, Costa Rica, 1979.

de Implementación. Este Plan está integrado por la programación de eventos, con sus respectivos resultados y fechas de logro; la programación de acciones específicas, que identifica su duración y período de ejecución; el cronograma de acciones (contemplando la fecha de iniciación y finalización de cada una de las acciones) y el cuadro tarea-responsabilidad. Este último muestra claramente las diferentes acciones específicas a ser desarrolladas y sus desgloses en tareas, asignando responsabilidades a los diferentes participantes del proyecto, especificando si les corresponde realizar o participar en alguna tarea, o bien supervisar o tomar conocimiento de lo realizado.

En el desarrollo de la actividad de programación y uso de recursos, participó un grupo de trabajo que empleó como insumo fundamental el ROG, así como información más desagregada de la problemática identificada, incluyendo la referente al desempeño y a la capacidad de acción de las instituciones involucradas.

- c. Organización y coordinación interinstitucional^{20/}. Las actividades realizadas dentro de esta área, se refieren fundamentalmente al diseño de una propuesta-tipo para la estructura técnico-administrativa del DTT-ICA^{21/}, contemplando aspectos orgánico-funcionales y de coordinación interinstitucional, en la cual se consideran los vínculos con los beneficiarios.

^{20/} IBID, "Organización y coordinación institucional, Fascículo 3", San José, Costa Rica. 1979.

^{21/} ICA-IICA. "Organización técnica administrativa y funciones". Publicación Miscelánea No. 82, Pamplona-Colombia, 1980.

Estas actividades se desarrollaron con base en la programación de acciones específicas y del uso de recursos, el sistema de seguimiento e información gerencial y las relaciones identificadas entre el ICA y las demás entidades para el desarrollo de sus actividades. O sea que el diseño estaba orientado a la operacionalización de una estrategia y no al revés.

Para lo anterior, se formó también un grupo de trabajo específico, en el cual participaron representantes del nivel local, regional y nacional. Este grupo realizó un diagnóstico organizativo del ICA y las demás entidades a nivel de Distrito (microregional), tomando su información no solamente en Pamplona, sino también en otros Distritos.

- d. Sistema de seguimiento e información gerencial^{22/}. Las actividades sobre esta área se centran a nivel de Distrito y comprenden la definición de necesidades de información gerencial, el diseño de registros y otros mecanismos necesarios para un efectivo seguimiento de las acciones específicas y tareas realizadas, a fin de llevar a cabo los ajustes requeridos oportunamente y así propiciar el logro de los objetivos perseguidos. El sistema provee de información oportuna y relevante al Director del DTT para la adecuada toma de decisiones, así como también para satisfacer los requerimientos de información de los niveles superiores (regional y oficinas nacionales) de acuerdo a la periodicidad y condiciones que se establecen con los encargados de tomar decisiones^{23/}.

^{22/} IICA, Programa de Manejo de Proyectos, "Sistema de seguimiento e información gerencial, Fascículo No. 7". San José, Costa Rica. 1979.

^{23/} ICA-IICA. "Distrito de Transferencia de Tecnología-Pamplona, Sistema de información y seguimiento". Publicación miscelánea No. 285, Pamplona, Colombia, 1980.

Para la realización de estas acciones se conformó un grupo de trabajo con representantes del nivel local, regional y nacional a fin de analizar las metodologías e instrumentos existentes en el ICA en cuanto a información y seguimiento. Este análisis comprendió aspectos relativos a las demandas de información de los diferentes niveles organizativos, los compromisos de la institución en cuanto a generar información para otros usuarios que no pertenecen al ICA y, la información necesaria para llevar a cabo un seguimiento sistemático de las acciones del ICA a nivel microregional.

Cumplida la fase experimental en la cual se diseñó y probó el sistema de manejo de acuerdo a los cuatro aspectos descritos, fue presentado a consideración de las autoridades regionales y nacionales del ICA en un seminario-taller en el cual se analizó la propuesta y fue ajustada, incorporando las recomendaciones de los funcionarios competentes, antes de proceder a su implementación^{24/} y ^{25/}.

5.5.5.2 Sobre la Conducción del Proceso de Planificación-Ejecución

La planificación estratégica y operativa y su integración con los aspectos de manejo de programas y proyectos.

Para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas responsables de la conducción del Programa de Desarrollo Rural Integrado, se partió de lo que se considera una concepción integrada de la "acción del Gobierno". Para

^{24/} "Segundo Seminario sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural". Serie Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 199, Bucaramanga, Colombia. 1980.

^{25/} "Análisis del Sistema de Manejo de Proyectos aplicado en el Distrito Pamplona". Publicación Miscelánea No. ZA/C32 (109). Bogotá, Colombia. 1981.

entenderla, fue necesario referirse a la política de desarrollo rural del gobierno colombiano y caracterizar e interpretar la realidad económico-social que se confronta a nivel de Distrito, a través de la preparación del diagnóstico microregional. Estos dos instrumentos, conjuntamente con un análisis global de la capacidad de acción del sector público en ese ámbito, permitieron definir el marco orientador para las acciones a nivel distrital.

Asimismo, en base a las funciones que, teóricamente debería desempeñar el sistema de dirección, se definieron las acciones que dicho sistema desarrolla en Colombia a nivel distrital, con lo cual fue posible identificar los mecanismos a fortalecer, procediéndose a diseñar o adaptar las metodologías correspondientes de planificación y manejo de programas y proyectos.

Teniendo en cuenta la importancia de la participación de la población en el proceso de planificación-ejecución, tanto en el desarrollo de las metodologías como en la programación y realización de acciones, se tuvo particular cuidado en considerar las condiciones para que se diera una participación activa, dentro de los parámetros y condiciones en que se desarrolla el Programa DRI.

Con base en lo anterior, es pertinente señalar que el fortalecimiento de los mecanismos de dirección, en sus aspectos tangibles, tiene que verse --en el caso de Colombia-- en mejoras reconocidas en los instrumentos de los que se vale el sistema de dirección del Programa DRI para desarrollar sus actividades, frente a los que tuvieron vigencia antes de las acciones del proyecto PROPLAN/A.

Por otra parte, es oportuno señalar que en forma permanente se tuvo la preocupación de mejorar los instrumentos existentes y crear aquellos que permitieran complementarlos.

Como paso aún más importante que los mismos instrumentos desarrollados y adaptados a las condiciones locales, debe mencionarse el proceso generado para su adaptación y posterior adaptación. En este sentido, cabe destacar que la acción de cooperación para el mejoramiento y uso de dichos instrumentos, se dio dentro de los enfoques de "aprender-haciendo" y "transferir-haciendo".

El sistema de dirección del Programa DRI, desarrolla actividades referidas a:

- i) delimitación de áreas geográficas de trabajo,
- ii) elaboración de planes y programas de desarrollo,
- iii) identificación, preparación y priorización de proyectos y elaboración de planes y programas operativos,
- iv) elaboración de programas de trabajo institucionales,
- v) diseño, implantación y operación de mecanismos de coordinación,
- vi) diseño, implantación y ejecución de sistemas de seguimiento e información gerencial y,
- vii) preparación de evaluaciones sobre la marcha.

De este conjunto de actividades y teniendo en consideración que se debieron generar determinados productos antes de la fecha límite para la definición del presupuesto del Programa DRI para 1981, las acciones se centraron en:

- a. Delimitación microregional;
- b. Diagnóstico microregional;

- c. Marco Orientador Distrital;
- d. Programa Distrital de Desarrollo Rural;
- e. Programa Operativo Anual Distrital; y
- f. Organización y Coordinación inter-institucional.

Cabe señalar que para el desarrollo de las acciones se tuvo particular interés en el análisis y perfeccionamiento de instrumentos vigentes, así como en la generación y adaptación de metodologías en aquellos campos que se consideró importante la generación de otros productos, tales como el Diagnóstico Microregional, el Marco Orientador y el Programa Distrital de Desarrollo Rural. A continuación se presenta en algún detalle cada uno de estos campos.

- a. Delimitación microregional. Corresponde a la selección de Municipios y Veredas*, con base en los criterios establecidos por la Dirección General DRI y mediante las decisiones de los Comités Departamental y Distrital. Este trabajo fue realizado por técnicos de las entidades ejecutoras del Programa DRI a nivel regional y microregional, con el apoyo de los técnicos adscritos al proyecto PROPLAN/A^{26/}.
- b. Diagnóstico microregional.^{27/} Esta acción estuvo referida a la aplicación de la "Ficha Veredal", constituida por una hoja de resumen de indicadores económico-sociales a nivel de Veredas.

* Las Veredas son divisiones territoriales en las que se concentran las acciones del Programa DRI.

^{26/} DRI-IICA, "Identificación y priorización de áreas para el Programa DRI, Departamento Norte de Santander, Cúcuta, Colombia, Febrero de 1980.

^{27/} DRI-IICA, "Diagnóstico Microregional del Distrito DRI-Pamplona-Norte de Santander", Pamplona, Colombia, Marzo de 1981.

Cabe señalar que anteriormente, el uso principal que se otorgaba a este instrumento era para la selección de Veredas a incorporar al Programa DRI.

El acopio y procesamiento de la información obtenida con la Ficha Veredal, fue realizado con la finalidad de caracterizar e interpretar la problemática económico-social y las potencialidades de desarrollo a nivel microregional, elementos básicos para planificar el desarrollo. Paralelamente se procede a complementar la información que proporciona dicho instrumento, a través de la participación de informantes calificados.

Para realizar el Diagnóstico Microregional se llevaron a cabo los siguientes pasos:

- Se identificaron los técnicos del nivel regional y microregional que participarían en el trabajo; pertenecientes a las entidades ejecutoras del Programa DRI en el Distrito Pamplona (DNP/DRI, CAJA AGRARIA, CECORA, SEAN, INDERENA, ICA).
- Seguidamente se desarrollaron actividades de inducción de los técnicos referidos, con la finalidad de informar sobre las características y alcances del Programa DRI, sus objetivos, presupuesto, y demás aspectos relevantes.
- Con el propósito de identificar y analizar las variables claves que afectan las relaciones de los individuos y grupos y su eficacia en las organizaciones (análisis transaccional) y también para hallar los medios apropiados para el logro de los objetivos determinados (análisis de actividad), se llevó a cabo un seminario de Desarrollo Organizacional en el cual se procuró también integrar grupos de trabajo y propiciar la disposición favorable al trabajo en equipo.

- Se desarrollaron cursos de capacitación tanto para presentar y discutir la concreción del marco conceptual del proceso de planificación-ejecución a nivel de Distrito como para analizar y entrenar al personal en la aplicación de técnicas para la selección de áreas (delimitación microregional) y para la elaboración del diagnóstico. Con tal fin, se utilizaron técnicas e instrumentos ya en uso por el Programa DRI, complementados con aportes desarrollados por el Proyecto. Las discusiones llevaron a la adaptación de las metodologías a situaciones específicas de los Distritos DRI.
- Finalmente, se procedió a la formación de grupos interinstitucionales e interdisciplinarios para desarrollar el trabajo de Delimitación y Diagnóstico Microregional. Con respecto a estos trabajos, el personal adscrito al Proyecto realizó actividades de apoyo técnico directo, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de instrumentos para toma y análisis de información y elaboración de los documentos respectivos.

Al respecto, se utilizaron instrumentos y mecanismos tales como: encuestas, reuniones de consulta con la población a nivel veredal y municipal, reuniones de coordinación distrital e investigaciones "sobre la marcha", para profundizar aspectos relevantes que emergen durante el desarrollo del proceso.

Como resultado de analizar el proceso en su totalidad y luego de los ajustes necesarios a las técnicas e instrumentos utilizados, se generó una metodología para la elaboración del diagnóstico, que se aplicaría a nivel piloto en otro Distrito DRI (Departamento del Cesar). Esto, con el fin de obtener una experiencia más amplia, previa la institucionalización de la metodología a nivel nacional del Programa DRI.

- c. Otro aspecto central fue la identificación de la necesidad de un Marco Orientador^{28/} de las acciones, que estableciera los objetivos, estrategias, prioridades y metas para el mediano plazo a nivel microregional.

Este Marco Orientador permitió definir áreas de acción estratégicas para el desarrollo de la microregión y constituyó la base para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo rural a nivel microregional, toda vez que en él se plantea una proyección sobre las acciones de los Componentes Producción, Social y de Infraestructura del Programa DRI.

Para la preparación del Marco Orientador se procedió a la conformación de un grupo de trabajo con la Dirección Regional DRI, con representantes de las entidades ejecutoras y representantes de los beneficiarios a fin de analizar y definir: i) objetivos del Programa a nivel microregional, ii) estrategia de acción, iii) prioridades globales y específicas, iv) cobertura geográfica del Programa, v) trayectoria del Programa y, vi) criterios básicos de programación.

En el desarrollo del trabajo tuvo gran importancia la realización de un Taller, en el cual se emplearon diversas técnicas de trabajo en equipo, entre ellas: "Técnicas del grupo nominal", análisis de campos de fuerzas, "torbellinos de ideas", etc. Como producto del taller se obtuvo la validación de diagnóstico microregional, identificando los principales problemas que afectan el desarrollo rural de la

^{28/} DRI-IICA, "Marco de Referencia para la Formulación y Ejecución del Programa DRI en el Distrito de Pamplona - Norte de Santander", Cúcuta, Colombia. Febrero de 1981.

de la microregión, prioridades de los mismos y la definición de alternativas de solución en base a los recursos disponibles. Todo esto permitió definir los diversos componentes del Marco Orientador, que fue elaborado conjuntamente por la Dirección Regional DRI y los técnicos del Proyecto (acción de apoyo técnico directo).

La metodología empleada para la elaboración del Marco Orientador se implementó posteriormente en el Distrito DRI-Málaga, incorporando los ajustes pertinentes. Esto permite contar en la actualidad con una metodología probada y ajustada para su aplicación en otros Distritos y en el nivel regional.

- d. El Programa Distrital de Desarrollo Rural^{29/}, se conforma a través de la elaboración de planes de producción por producto para el Componente Producción y de proyectos específicos para los Componentes Infraestructura y Social del Programa DRI. Este trabajo se llevó a cabo siguiendo el esquema que se presenta a continuación:

- Se desarrollaron acciones para capacitar a los técnicos de las entidades ejecutoras del Distrito DRI, a través de discusiones sobre aspectos conceptuales y metodológicos y la realización de ejercicios concretos para su adaptación a situaciones específicas de los Distritos. Las actividades específicas estuvieron referidas fundamentalmente a la identificación del inventario tecnológico y mercados, para lo cual se realizaron investigaciones "sobre la marcha" y se conformaron grupos de trabajo, los cuales contaron con la

^{29/} DRI-IICA. "Distrito DRI Pamplona - Norte de Santander. Componente Producción. Programación 1981-1985". Pamplona, Colombia. 1981.

participación de representantes de la Dirección Regional DRI, de las entidades ejecutoras del Componente Producción del Programa y de los beneficiarios.

- El apoyo técnico directo estuvo referido, principalmente, a la introducción y adaptación de metodologías para la elaboración de Planes de Producción de productos específicos. Por "plan de producción" se entiende el instrumento que integra las acciones de crédito, investigación, transferencia de tecnología, mercadeo, organización y capacitación de los productores, lo cual permite determinar en tiempo y en espacio los objetivos, metas, indicadores y recursos de apoyo, necesarios para el cumplimiento de dichos planes.
- Una vez obtenidos los planes y proyectos específicos, éstos se consolidaron en un "ROG" para el mediano plazo, el cual se presentó al Comité Técnico Distrital del Programa DRI para su correspondiente análisis técnico. Una vez hechos los ajustes recomendados por el Comité Técnico, la Dirección Regional DRI presentó este Programa Distrital de Desarrollo Rural al Comité Departamental DRI para su aprobación.

Con relación a esta programación global, se hicieron también ajustes a la metodología, basados en la prueba experimental en el Distrito Pamplona, luego de los cuales se empezó la aplicación de la metodología ajustada en el Distrito DRI-Málaga, con miras a ser extendida a otros Distritos a nivel regional.

- e. El Programa Operativo Anual Distrital^{30/}, contiene elementos esenciales para ejecutar el Programa Distrital de Desarrollo Rural, especificando las actividades a desarrollar con la respectiva asignación de recursos y responsabilidades a nivel de cada una de las entidades ejecutoras que participan en el Programa DRI. Esta actividad se realizó utilizando instrumentos propios del Programa para cada institución, complementados con algunos de manejo de proyectos.

Para la programación anual, se tomaron como elementos centrales el Marco Orientador, el Programa Distrital de Desarrollo Rural y el monto global de recursos asignados para el área, para el año de 1981. Las acciones correspondientes, se iniciaron con un evento de capacitación para presentar y discutir aspectos conceptuales y la metodología respectiva, en el cual participaron representantes de la Dirección Regional DRI y técnicos de las entidades ejecutoras del Programa.

Para elaborar el Programa Operativo Anual 1981, y determinar las acciones específicas a realizar por las diferentes entidades ejecutoras contempladas en la programación global (Programa Distrital), se conformaron grupos de trabajo sobre temas específicos y se celebraron reuniones de consulta con el Comité Técnico Distrital, con el fin de hacer el análisis técnico y los correspondientes ajustes.

- f. Finalmente y con el propósito de introducir mejoras en los

^{30/} DRI-IICA, "Distrito DRI-Pamplona - Norte de Santander, Componente Producción, Programa Operativo 1981", Pamplona, Colombia. Marzo de 1981.

aspectos de Organización y Coordinación Interinstitucional y fortalecer la participación de beneficiarios, se preparó una propuesta inicial sobre coordinación interinstitucional^{31/} que permitirá desarrollar acciones en este sentido en el Departamento de Santander, en el cual se concentrarán los trabajos durante 1982.

5.5.6 ACTIVIDADES DESARROLLADAS Y PRINCIPALES PRODUCTOS OBTENIDOS POR EL COMPONENTE PROPLAN/A-COLOMBIA

Seguidamente y a título ilustrativo, se presentan los principales productos generados y los aspectos esenciales de la participación de los grupos-país y Central del Proyecto PROPLAN/A, en el desarrollo de las metodologías y su intervención en la generación de los productos.

5.5.7 PERSPECTIVAS PARA LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

En primer lugar se puede mencionar que, de acuerdo al avance logrado y las experiencias adquiridas, el componente Colombia del Proyecto PROPLAN/A contará con metodologías e instrumentos probados y ajustados, los cuales podrán ser utilizados en otras microregiones durante 1982.

Como consecuencia de ello, se ampliarán las acciones de capacitación y apoyo técnico directo en los distritos DRI de Málaga, Socorro y Barbosa del Departamento de Santander, ampliando así la cobertura geográfica del proyecto y estableciendo condiciones para el desarrollo de las metodologías e instrumentos de

^{31/} IICA. "Modelo tentativo para la coordinación interinstitucional del Programa DRI, en el Departamento de Santander", (Primer borrador), Bogotá, Colombia, mayo de 1981.

PRODUCTOS GENERALES	PARTICIPACION			
	PARA LA GENERACION DEL PRODUCTO		PARA EL DESARROLLO DE METODOLOGIAS	
- Delimitación Microrregional	GRUPO PAIS - Selección de Municipios y Veredas con base en criterios establecidos por la Dirección General del Programa DRI y mediante decisiones de Comités Distrital y Departamental.	GRUPO CENTRAL - Asistencia a la Reunión del Comité Departamental.	GRUPO PAIS	GRUPO CENTRAL
- Diagnóstico Microrregional	- Aplicación de la "Ficha Veredal" y obtención de la información complementaria - Caracterización e interpretación de la problemática y las potencialidades de desarrollo a nivel microrregional - Elaboración del documento de diagnóstico microrregional para el Distrito DRI-Pamplona		Participación en la - Definición de la metodología de diagnóstico microrregional - Perfeccionamiento de la "Ficha Veredal"	- Definición de aspectos conceptuales y metodológicos - Recomendaciones para el ajuste de la "Ficha Veredal" - Participación en la preparación de la metodología ajustada para el diagnóstico
- Marco Orientador	- Elaboración del documento Marco Orientador Distrito DRI-Pamplona	- Elaboración del documento Marco Orientador Distrito DRI-Pamplona	- Definición de contenido y alcance - Elaboración de la metodología para preparar el Marco Orientador en otros Distritos DRI	- Elaboración de la metodología inicial con base en el Marco Conceptual de PROPLAN
Programa Distrital de Desarrollo Rural	- Elaboración del Programa distrital para el Componente de Producción y de proyectos específicos con la programación detallada para cada una de las instituciones ejecutoras en términos de actividades, calendarios y asignación de responsabilidades, para aspectos de Investigación, Transferencia de Tecnología, Crédito, Mercadeo, Organización y Capacitación		- Adaptación de metodologías para las condiciones específicas del Programa DRI	Elementos aportados para su adaptación - Marco Conceptual de PROPLAN - Guía y fascículos para Manejo de Proyectos - Documentación sobre el proceso de Planificación-Ejecución a nivel microrregional
- Programa Operativo Anual Distrital	- Tomando como elementos centrales el Marco Orientador y el Programa Distrital de Desarrollo Rural, se determinan los elementos esenciales para ejecutar el Programa DRI a nivel de cada una de las entidades ejecutoras y de la Dirección Regional DRI, especificando actividades a desarrollar y la respectiva asignación de recursos y responsabilidades		- Ajuste de la metodología y los procedimientos utilizados con este fin por el programa	- Documento "Proceso de Planificación Operativa"
- Organización y coordinación Interinstitucional			- Preparación de "Un modelo tentativo para la coordinación interinstitucional de Programas DRI, en el Departamento de Santander"	

planificación operativa a nivel regional. Con base en estos instrumentos, las acciones del nivel regional se integrarán, por una parte, con el conjunto de acciones a nivel local y, por otra, con las del nivel nacional.

En cuanto a la institucionalización de las metodologías probadas y evaluadas, se tiene previsto un trabajo conjunto con la Dirección General del Programa de Desarrollo Rural Integrado basado, en principio, en la posible expansión de la metodología de diagnóstico microregional a todo el Programa DRI. Esta labor comprenderá también el diseño e implementación del sistema de seguimiento e información gerencial y la evaluación sobre la marcha a nivel de los Componentes Producción, Infraestructura y Social, en un período que permita una implementación y operación generalizada para 1983.

Teniendo en cuenta los importantes avances conseguidos y la estrategia del Proyecto en el sentido de concentrar inicialmente las acciones a nivel local, para luego ascender a los niveles regional y nacional, se puede afirmar que existen las condiciones para que el Programa DRI de Colombia genere, con el apoyo de PROPLAN/A, el conjunto de instrumentos que le permitan fortalecer los mecanismos de dirección para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas instrumentalizadas por dicho programa.

Así mismo será posible que los trabajos en Colombia continúen siendo fuente importante y materia de preocupación central para impulsar la actividad de estudios, correspondiente al componente-hemisférico de PROPLAN/A, como parte del desarrollo y perfeccionamiento de marcos conceptuales y de su instrumental teórico-metodológico.

La integración de experiencias; el carácter innovativo de los instrumentos; la forma de visualizar el proceso de planificación-ejecución; la creación de un ambiente propicio para el aprendizaje; las técnicas para la transferencia del conocimiento que se desarrollan conjuntamente con las instituciones; el diseño de metodologías y su aplicación en la generación de productos que se llevan a cabo en conjunto con el personal que será responsable de su aplicación, constituyen sin duda características importantes del enfoque que sustenta las acciones del PROPLAN/A.

En resumen se puede afirmar que la experiencia mostrada, en la cual se ha logrado una integración entre la teoría y la práctica en la búsqueda permanente de soluciones adaptadas o adaptables a condiciones específicas, tiene una importante perspectiva, tanto para la expansión de los trabajos a nivel de Colombia, como para otros países de América Latina y el Caribe, particularmente en aquellos que enfrentan problemas semejantes y que vienen impulsando importantes programas y proyectos para el desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural.

5.6 CONSIDERACIONES GENERALES

En los capítulos anteriores se ha planteado el enfoque y la modalidad de acción de PROPLAN/A como uno de los proyectos multizonales que ejecuta la División de Planificación y Manejo de Proyectos, de la División de Proyectos Multizonales del IICA, ilustrado a través de la experiencia del componente-país PROPLAN/A-Colombia en su acción de fortalecimiento institucional al Programa de Desarrollo Rural Integrado (PROGRAMA DRI).

De acuerdo a la experiencia descrita, las actividades de estudios, capacitación y apoyo técnico directo que se han llevado a cabo a través de PROPLAN/A en Colombia, han hecho posible adaptar y desarrollar un conjunto de instrumentos para la planificación y manejo de programas y proyectos que se encuentran actualmente en uso y en proceso de institucionalización por parte de las entidades nacionales. Las autoridades del Programa DRI han manifestado su interés por extender el uso de los instrumentos a otras áreas geográficas en que actúa el Programa. Lo anterior permite concluir que en cuanto a su objetivo de fortalecimiento institucional el proyecto PROPLAN/A ha desarrollado hasta el presente una labor exitosa. De esta forma el Proyecto, a través de sus logros actuales, ha mostrado que tanto su enfoque como modalidad de acción son adecuados para generar técnicas apropiadas para el mejoramiento de la planificación y manejo de programas o proyectos de desarrollo rural.

Para dimensionar las perspectivas del trabajo a través de PROPLAN/A en Colombia, cabe destacar que la acción del Programa DRI, además de su reconocida significación social y política, reviste características particulares de gran trascendencia en su aspecto operativo. La dirección del Programa depende directamente del Departamento Nacional de Planeación, y se lleva a cabo a través de un presupuesto con fines específicos, que se ejecuta a través de convenios con 13 instituciones. Este mecanismo

permite asignar los recursos para el desarrollo de actividades específicas, todo lo cual incide en su modalidad de operación.

La acción de PROPLAN/A en Colombia tiene lugar en un momento importante para el desarrollo del Programa DRI, es decir la iniciación de la Segunda Fase, la cual significa una ampliación importante en la cobertura territorial, en el monto de recursos humanos y financieros comprometidos y en la magnitud de la población beneficiaria.

Como punto central es pertinente destacar que PROPLAN/A a través de su componente hemisférico y este primer componente país, se convierte en elemento catalizador de las experiencias y desarrollos conceptuales y metodológicos del IICA, sobre el área de planificación y manejo de proyectos y los aporta mediante un proceso conjunto a la labor que la Dirección General del DRI realiza en los Departamentos de Santander, Norte de Santander y Cesar.

De esta forma, el enfoque del Proyecto dentro de un esquema de cooperación técnica participativa y recíproca, se ha traducido en última instancia en la generación de métodos e instrumentos para hacer más eficiente y eficaz la propia labor de los funcionarios nacionales. El énfasis se otorga principalmente a los procesos que se deben dar para la generación de productos, diseñando acciones a desarrollar, seleccionando técnicas pertinentes para motivar y favorecer las condiciones para el trabajo en equipo, a través de la interacción de los responsables de tomar decisiones y llevarlas a la práctica. En este sentido, el Proyecto no reemplaza el esfuerzo del país ni el de las entidades responsables del Programa, sino que contribuye con ellas al logro de sus objetivos.

Reiterando lo relativo a la función catalizadora del Proyecto, se considera que entre los aspectos centrales que han otorgado validez y utilidad al enfoque de PROPLAN/A cabe destacar los siguientes: i) su vinculación dinámica entre teoría y práctica, es decir, la combinación permanente entre el desarrollo de conceptos y la experiencia para llegar al diseño de metodologías y a su aplicación en la generación de productos, a través de un trabajo conjunto y compartido con funcionarios nacionales en sus instituciones y en el propio terreno de la acción; ii) la utilidad de marcos conceptuales básicos como elementos "ordenadores" del conjunto de instrumentos y productos generados; iii) la complementación que se da entre la generación del conocimiento y la adaptación del mismo a condiciones específicas de los países; esto a través de la capacitación que se realiza bajo la modalidad de aprender-haciendo como complemento de la acción de apoyo técnico directo; iv) la ventaja que otorga desarrollar instrumentos en el nivel local dentro de los marcos normativos generales, pero de acuerdo a requerimientos y restricciones reales, para luego diseñar los correspondientes para el nivel regional intermedio, integrándolos en forma comprensiva y articulada en lo conceptual y operativo; v) la conveniencia de desarrollar una experiencia inicial, que permita generar instrumentos para ser utilizados directamente en la planificación y manejo del Programa de dicho nivel y, que al propio tiempo, se puedan convertir en material de capacitación para su replicación en otras áreas.

Es importante destacar que para los avances logrados dentro de la modalidad anterior, han sido factores importantes: i) el apoyo que el proyecto ha recibido de los niveles directivos del Programa DRI; ii) la dedicación y experiencia de los funcionarios a nivel departamental de DRI, lo cual significó un elemento

trascendental en la utilización adecuada y eficaz de la acción de PROPLAN/A para los fines del Programa; iii) la dedicación y esfuerzos de los funcionarios nacionales responsables de las diferentes actividades del Programa; iv) el trabajo conjunto y compartido entre los grupos técnicos de PROPLAN/A en las actividades de componentes-país y hemisférico del Proyecto; v) el uso de técnicas preparatorias para motivar a los participantes y favorecer las condiciones en que se debe dar el trabajo en equipo.

Como resultados de importancia derivados de este enfoque y de los factores facilitantes, cabe destacar que: i) se han recogido experiencias generadas en el propio país, desarrollando, mejorando o adaptando determinadas técnicas para obtener productos adecuados a las condiciones particulares en que actúa el Programa DRI; ii) las experiencias que se han recogido contribuirán al desarrollo de tecnología apropiada; iii) se han fortalecido las condiciones y mecanismos para la coordinación interinstitucional sobre la cual se fundamenta el proceso de planificación-ejecución de programas multisectoriales; iv) ha sido posible demostrar las ventajas que se derivan de canalizar en forma oportuna y activa la participación de la población, en interacción directa con las entidades del sector público.

También cabe destacar que la participación de la población ha sido elemento de gran importancia, tanto para precisar la problemática y las potencialidades, como las prioridades de acción. Por otra parte la práctica misma ha dado condiciones para ir fortaleciendo la forma en que se articula el conjunto de entidades del sector público y la población, creando conciencia de que todos se encuentran comprometidos en un esfuerzo conjunto, para el logro de objetivos que se conocen y comparten.

En resumen y generalizando la experiencia, se puede afirmar que la tecnología a transferir, para ser apropiada, debe ser previamente adaptada e inclusive desarrollada para servir a condiciones particulares y específicas. Este es quizás el aporte más importante que puede presentar PROPLAN/A y que ha determinado la utilidad de los productos del Proyecto. En efecto ha sido necesario primero analizar las situaciones concretas, evaluar los instrumentos utilizados, impulsar acciones para el desarrollo conceptual y metodológico y, luego, diseñar "ad-hoc" diferentes metodologías y guías técnicas. Todo ello, ha dado como resultado que los métodos y técnicas empleadas sean en esencia sencillos y de fácil aplicación, y por lo tanto aceptados por los funcionarios nacionales, quienes reconocen su utilidad, principalmente porque les sirven en su trabajo cotidiano.

La estrategia de trabajo empleada ha permitido integrar a los funcionarios nacionales y del IICA directamente en el trabajo de campo, en una vinculación directa con la población rural. Esto ha contribuido a fortalecer las relaciones interpersonales de todos los agentes involucrados en el Programa, y, lo que es más importante, ha favorecido la preparación de programas y proyectos más realistas, con mayores perspectivas de contener respuestas apropiadas a las demandas reales de la población rural y asimismo, comprometerlos en la ejecución de las acciones previstas para el logro de los objetivos planteados por ellos mismos.

Es así como, dentro de una estrategia de contexto espacial, las acciones del proyecto se orientan a fortalecer mecanismos que permitan tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a dicha problemática a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

En cuanto a la acción de PROPLAN/A dentro de su modalidad de proyecto multizonal, se ha mostrado que gran parte de las ventajas del Proyecto se derivan de su acción multizonal. Al respecto es necesario destacar:

- i) la interacción componente-hemisférico/componente-país a través de actividades de estudios, capacitación y apoyo técnico directo, ha permitido el desarrollo de marcos conceptuales y metodologías que luego han sido aplicados para la elaboración de instrumentos concretos;
 - ii) la vinculación entre los componentes hemisféricos y país ha resultado determinante, tanto por la participación de los técnicos del grupo central en las actividades que los vincula directamente con las acciones del componente-país, como por los aportes de los técnicos de los grupos país, en la generación de metodologías y el desarrollo de marcos conceptuales, es decir su participación en las actividades de componente-hemisférico;
 - iii) las actividades de capacitación no solamente se realizaron con fines de difundir e intercambiar conocimientos y experiencias sino que fueron concurrentes a las de apoyo técnico directo, al trabajar con los técnicos nacionales en sus instituciones y en los diferentes niveles espaciales. De esta forma la capacitación no ha sido un objetivo en sí misma, sino un producto del proceso;
 - iv) el llegar a institucionalizar los procedimientos y el empleo de determinadas técnicas sencillas y de fácil aplicación, posibilitando a las propias instituciones capacitar al personal de reemplazo evitando con ello que la normal rotación de personal signifique para la institución una pérdida difícilmente recuperable de conocimientos, tecnología y experiencia;
- y,

- v) posibilitar la capitalización de experiencias que, a su vez, pueden ser adaptadas a la realidad en otros países.

Resumiendo, los productos generados muestran en su concepción y estructura un uso integrado de conceptos, técnicas e instrumentos referidos a las disciplinas de planificación y administración. Por otra parte los funcionarios que los usan reconocen el carácter integral del proceso de planificación-ejecución. De esta forma, las instituciones nacionales disponen de nuevos instrumentos para la planificación y el manejo de programas y proyectos a nivel local, que en forma complementaria y conceptualmente integrados, se incorporan a los correspondientes instrumentos a los niveles regional o intermedio y nacional. Además, quienes tienen la responsabilidad de ejecutar las acciones, disponen de instrumentos flexibles y útiles para orientar su acción y los responsables del seguimiento y la evaluación disponen de los medios para cumplir la función que les corresponde.

Falta aún bastante por aprender y desarrollar, pero lo que se ha generado hasta la fecha permite afirmar que existen posibilidades ciertas de lograr mayor eficiencia y eficacia en los sistemas de dirección del conjunto de entidades responsables del desarrollo agrícola y del bienestar de la población rural. En esta tarea compete a los organismos internacionales una gran responsabilidad; para cumplirla es necesario ubicarse en el propio terreno de las realizaciones, complementando los esfuerzos nacionales y, al mismo tiempo, cumpliendo una función fundamental en la generación de tecnología apropiada y en la documentación de experiencias.

5.7 ANEXO: EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO (DRI) DEL
GOBIERNO DE COLOMBIA

5.7.1 ANTECEDENTES

El sector agrario del país ha constituido una de las grandes preocupaciones de los planes de desarrollo elaborado hasta el presente en Colombia. En cada uno de estos planes se han identificado diversos problemas del agro, para los cuales se han propuesto variadas soluciones.

Desde la década de los 60 en dichos planes se ha demostrado gran interés por el sector agropecuario. Las políticas para "el subsector tradicional" (pequeños productores) se basaron inicialmente en la importancia y la participación en el producto interno bruto y el empleo, mientras que los últimos planes se basan en la solución de problemas y en su potencial de aumento de la productividad.

- El Plan Decenal de Desarrollo 1960-1969 identificó "la baja productividad y un estancamiento del sector agropecuario". Esta baja productividad se atribuyó a la estructura de la tenencia de la tierra, caracterizada por la dicotomía latifundio-minifundio.

Por lo anterior, se planteó la Reforma Agraria la cual contempló no sólo la distribución de las tierras sino un conjunto de acciones complementarias, tendientes a fomentar el desarrollo de las unidades agrícolas familiares.

- El Plan "Las Cuatro Estrategias (1970-1974)" busca movilizar el exceso de mano de obra rural hacia otros sectores de la economía, con el fin de poder incrementar su productividad e ingresos.

- El Plan "Para Cerrar la Brecha (1975-1978) y el Plan de Integración Nacional-PIN (1979-1982)", han fijado su atención en la economía campesina, destacando la racionalidad económica del pequeño campesino, que contribuía a la economía con una importante proporción de materias primas y de bienes alimenticios de consumo directo.

Actualmente, y debido a su dinámica, las condiciones económicas y sociales han variado; la economía de mercado ha cubierto casi la totalidad de los productos agropecuarios, la economía campesina está cada vez más incorporada al mercado; ha aumentado la migración y el desempleo rural; los precios de los alimentos siguen creciendo y el sector continúa siendo el mayor generador de divisas, con alta participación en la generación de empleo y en el valor de la producción total.

5.7.1.1 La Política de Desarrollo Rural en Colombia

La concepción de desarrollo rural integrado se basa en experiencias acumuladas en distintos programas y proyectos encaminados a mejorar la economía campesina, tales como:

"El Programa de Asentamientos Campesinos" del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) que ha dejado una valiosa experiencia en materia de administración rural; los "Proyectos de Desarrollo Rural" del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) orientados a la adopción de tecnología por parte de los productores mediante la integración del crédito con la extensión; las "Concentraciones de Desarrollo Rural" que bajo el liderazgo del sector Educación, tratan de apoyar la producción campesina mediante los servicios sociales que presta el Estado (Educación y Salud); y finalmente los "Programas de Promoción Profesional Rural" (PPPR), actualmente, "Programas Móviles Rurales" (PMR) del Servicio

Nacional de Aprendizaje (SENA).

Estos programas han tenido como característica su centralización alrededor de una determinada actividad. Fue así como las "Concentraciones Escolares de Desarrollo Rural" descritas giraron alrededor del sector Educación, en consideración a que la educación era la clave del Desarrollo Rural y la causa del Subdesarrollo. Los Proyectos de Desarrollo Rural del ICA planteaban que la tecnología generará el proceso de desarrollo.

De los resultados y experiencias así obtenidos junto a la creciente importancia de aumentar la disponibilidad de alimentos en el país y con el objetivo de favorecer al 50 por ciento más pobre de la población, se elaboró el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), dentro del cual el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) aparece como una nueva estrategia para el desarrollo del subsector agrícola tradicional. Se considera que el Programa DRI debe operar en aquellas regiones con cierto potencial productivo, buscando al mismo tiempo articular el conjunto de la inversión pública y la acción del Estado, en función de las necesidades prioritarias del desarrollo.

5.7.2 ORIGEN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO DRI

Si se tiene en cuenta que por múltiples consideraciones técnicas, económicas y sociales no es posible esperar que durante los próximos años la totalidad de las explotaciones tradicionales evolucionen hacia un sistema de agricultura comercial, es evidente que dentro de la política agraria orientada a la expansión de la producción, al abaratamiento de los alimentos de consumo masivo y la generación de divisas, las acciones orientadas al subsector agrícola tradicional deben jugar un papel muy importante en la estrategia general de desarrollo.

En Colombia las fincas con extensiones menores de 20 hectáreas (límite máximo de superficie con el cual trabaja el Programa DRI) representa 978.000 explotaciones, el 83 por ciento del total del país, y contemplan el grueso de la población rural^{1/}.

Por otra parte, la gran concentración de población rural en zonas de ladera y las dificultades de una apropiada mecanización agrícola debido a las características físicas de la región, han contribuido al uso intensivo de mano de obra.

Por lo que hace a la generación de empleo en la agricultura, ganadería y otros casos, el Subsector de Economía campesino en 1976 produjo 831.000 empleos, esto es, el 55.3 por ciento del total de personas ocupadas en el sector rural.

La importancia del Subsector de economía campesina en la producción de alimentos básicos, es indiscutible. En efecto, durante 1976 generó el 65 por ciento de la producción de estos alimentos de consumo masivo^{2/}.

Se encuentran operando un gran número de entidades oficiales con funciones de desarrollo rural y en la mayoría de ellos existe competencia y buen personal técnico.

Sin embargo, el proceso de desarrollo de las áreas de mayor pobreza ha sido muy lento. Esto es debido en muchos casos a la fuerte estructura vertical de las entidades, con poca autoridad delegada en las regiones, incertidumbre en los presupuestos y deficiente coordinación interinstitucional a nivel central y regional.

1/ Plan de Integración Nacional 1979-1982; Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Tomo I.

2/ IBID

Dada la importancia de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los esfuerzos del Estado, en el pasado, hacia esa situación del Sector Agropecuario (inversiones aisladas en caminos vecinales, investigación, crédito y asistencia técnica), el Gobierno de Colombia, en su Plan de Desarrollo Económico y Social "Para Cerrar la Brecha" dio alta prioridad, como componente central de los programas sociales, al "PAN", en el que se encara el problema alimenticio y nutricional en forma integral.

El Programa DRI, fue concebido como uno de los instrumentos básicos para el "PAN", con el propósito de lograr incrementos sustanciales en la producción de alimentos por el sector campesino con agricultura tradicional.

El Programa DRI, fue concebido como uno de los instrumentos básicos para el "PAN", con el propósito de lograr incrementos sustanciales en la producción de alimentos por el sector campesino con agricultura tradicional.

El Programa DRI ha sido formulado como una estrategia que busca reunir las experiencias acumuladas en los distintos programas estatales para el sector rural. Articula los esfuerzos y servicios del Gobierno, a través de la orientación de la inversión pública para la financiación de servicios y a la integración de la acción de las instituciones en función de las necesidades de desarrollo de la producción del pequeño campesino.

Por otra parte, se ha considerado la racionalidad intrínseca de los sistemas de producción de la economía campesina, así como su potencial productivo y la importancia de este sector en la producción de alimentos, para lograr a través de un Programa como el DRI, los objetivos generales de la política del Gobierno para

el Sector Rural, como son el aumento de la producción y productividad, el ingreso real, el empleo y en general el bienestar del Sector Campesino.

5.7.2.1 Objetivos del Programa

Los objetivos del Programa DRI están claramente planteados por el Gobierno Nacional dentro de los dos últimos Planes de Desarrollo Económico-Social: el Plan "Para Cerrar la Brecha", el cual planteó e inició el Programa DRI en su Fase I, y el "Plan de Integración Nacional" el cual le ha dado consistencia y continuidad para la Fase II. El Programa DRI apunta hacia el logro de los siguientes objetivos^{3/}.

- a) Incrementar el ingreso de los campesinos.
- b) Aumentar la producción agropecuaria, fundamentalmente de alimentos de consumo masivo. Estos alimentos están definidos por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y son: frijol, arveja, maíz, trigo, papa, yuca y plátano. El DRI además contempla el aumento de la producción de carnes (de vacuno, especies menores, porcinos, etc.), como un complemento a la producción agrícola del pequeño productor.
- c) Racionalizar la vinculación de los productores campesinos al mercado, propendiendo elevar los precios al productor y disminuir los precios al consumidor.
- d) Crear nuevas fuentes de empleo productivo para los campesinos.
- e) Facilitar el acceso de la población campesina a los mercados de productos y servicios, contruyendo vías de comunicación.

^{3/} Programa de Desarrollo Rural Integrado. Normas Generales sobre la Organización del Programa de Desarrollo Rural Integrado. Dirección General del Programa. Enero 1980. Edición corregida y ajustada en la Reunión del Comité Nacional DRI de octubre 31 de 1979. pp. 6

- f) Mejorar el nivel de la vida de la población campesina a través de la prestación de servicios básicos de salud, educación y electricidad, sirviendo de apoyo para la ejecución del PAN en áreas DRI.
- g) Promover la organización y participación de la comunidad, propendiendo por el desarrollo autosostenido.

5.7.3 BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DRI

El Programa DRI ha caracterizado a sus beneficiarios en las siguientes categorías:

- Potencial: Es aquel pequeño productor campesino, no caficultor, cuyo asentamiento se encuentra localizado en áreas en donde existe: una gran concentración campesina, su forma de explotación agropecuaria es tradicional, ha tenido poco acceso a la tecnología moderna y a los servicios básicos, pero que posee un potencial que posibilita incrementos significativos de productividad a corto plazo.

Individualmente considerado, no debe poseer un patrimonio mayor a los US\$28,000.00; que el área que explota en cualquier forma de tenencia no sea mayor de 20 hectáreas y que de esta actividad agropecuaria genere por lo menos el 70 por ciento de sus ingresos.

- Directo: Es el que reuniendo los requisitos anteriormente señalados, recibe crédito y asistencia técnica.
- Indirecto: El pequeño productor campesino, que localizado en el área del programa, recibe algún beneficio derivado de los componentes del programa.

5.7.4 AMBITO O COBERTURA DEL PROGRAMA DRI

Durante el período 1976-1985, el Programa DRI tendrá acciones en 17 Departamentos; con una cobertura aproximada de atención a 800.000 hectáreas en 3,000 veredas, en donde 157,000 familias

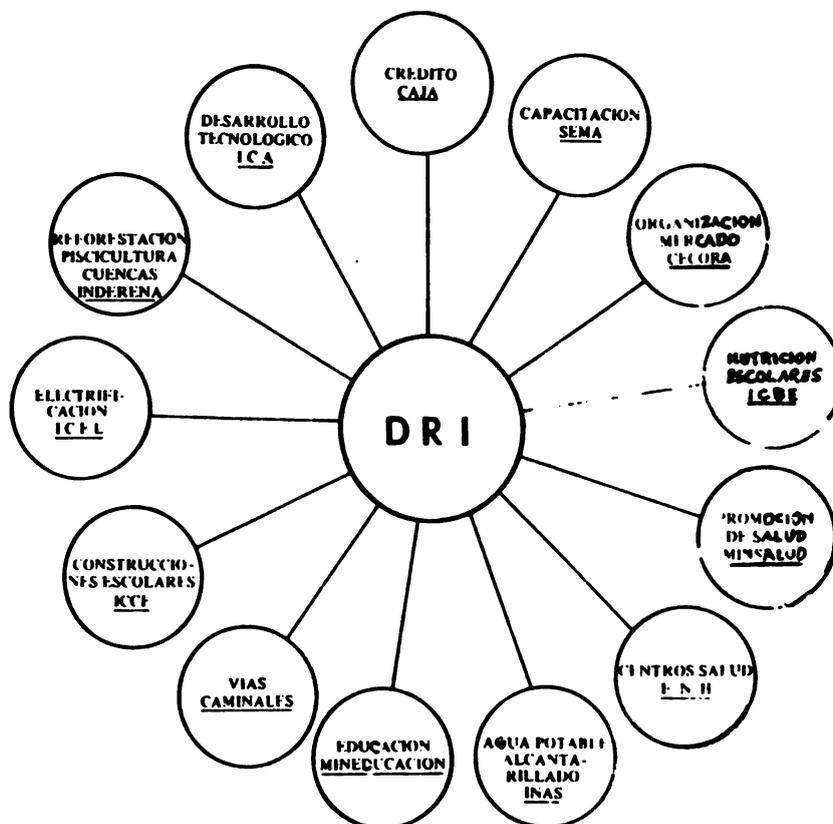
recibirán en forma directa los beneficios del Programa. Adicionalmente se beneficiarán en forma indirecta, 628 mil familias con acciones que buscan atender las necesidades básicas de la población rural. Todo lo anterior conllevará inversiones del orden de los US\$500 millones.

5.7.5 ESTRATEGIAS

Para lograr los objetivos enunciados, el DRI plantea la siguiente estrategia:

- Integración de instituciones de carácter productivo, social y de infraestructura física, cada una de las cuales tiene bajo su responsabilidad lo que se ha denominado un "subprograma" (ver Figura 1), agrupados ellos en tres componentes, así:

Fig. 1. Sub-Programas del DRI --Entidades Participantes.



Componente de Producción: Comprende los subprogramas de investigación y transferencia de tecnología, desarrollado por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); de crédito por la Caja de Crédito Agrario; de mercadeo por la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA); de uso y conservación de recursos naturales por el INDERENA y de capacitación y organización de la comunidad por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Componente Social: Comprende los subprogramas de: salud, llevado a cabo por el Ministerio de Salud y el Fondo Nacional Hospitalario; agua potable, por el Instituto Nacional de Salud (INS); construcciones escolares, por el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE); capacitación docente, por el Ministerio de Educación Nacional (MEN); y huertas y restaurantes escolares, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Componente de Infraestructura: Los subprogramas correspondientes son: construcción de vías a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales (CAVECINALES) y electrificación rural a través del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL).

Los componentes Infraestructura y Social son de apoyo al componente producción y sus acciones complementarias entre sí y continuas en el tiempo.

- Concentración de acciones de acuerdo con prioridades claramente definidas. Por ejemplo: se han detectado las áreas con mayor concentración de minifundio y potencial de producción y se han concentrado en esos sectores los esfuerzos del Programa.
- Desconcentración administrativa, para aumentar la eficiencia general de la administración y dar a las regiones una mayor participación en las decisiones que afectan su desarrollo.

- Apoyo, mediante acciones del Estado, al esfuerzo propio de los campesinos, con el fin de aumentar los recursos totales disponibles y desarrollar una mentalidad positiva entre los participantes del Programa.
- Participación de la comunidad y de los niveles locales de la administración en la programación y seguimiento de actividades.
- Establecimiento de mecanismos para determinar prioridades de inversión y para hacer el seguimiento de los subprogramas.
- Establecimiento de una estructura de comunicación entre las Regiones y la Dirección General para medir la eficiencia de las entidades estatales en la ejecución de los subprogramas, así como el impacto de éstos en la comunidad y la forma como ésta los visualiza.

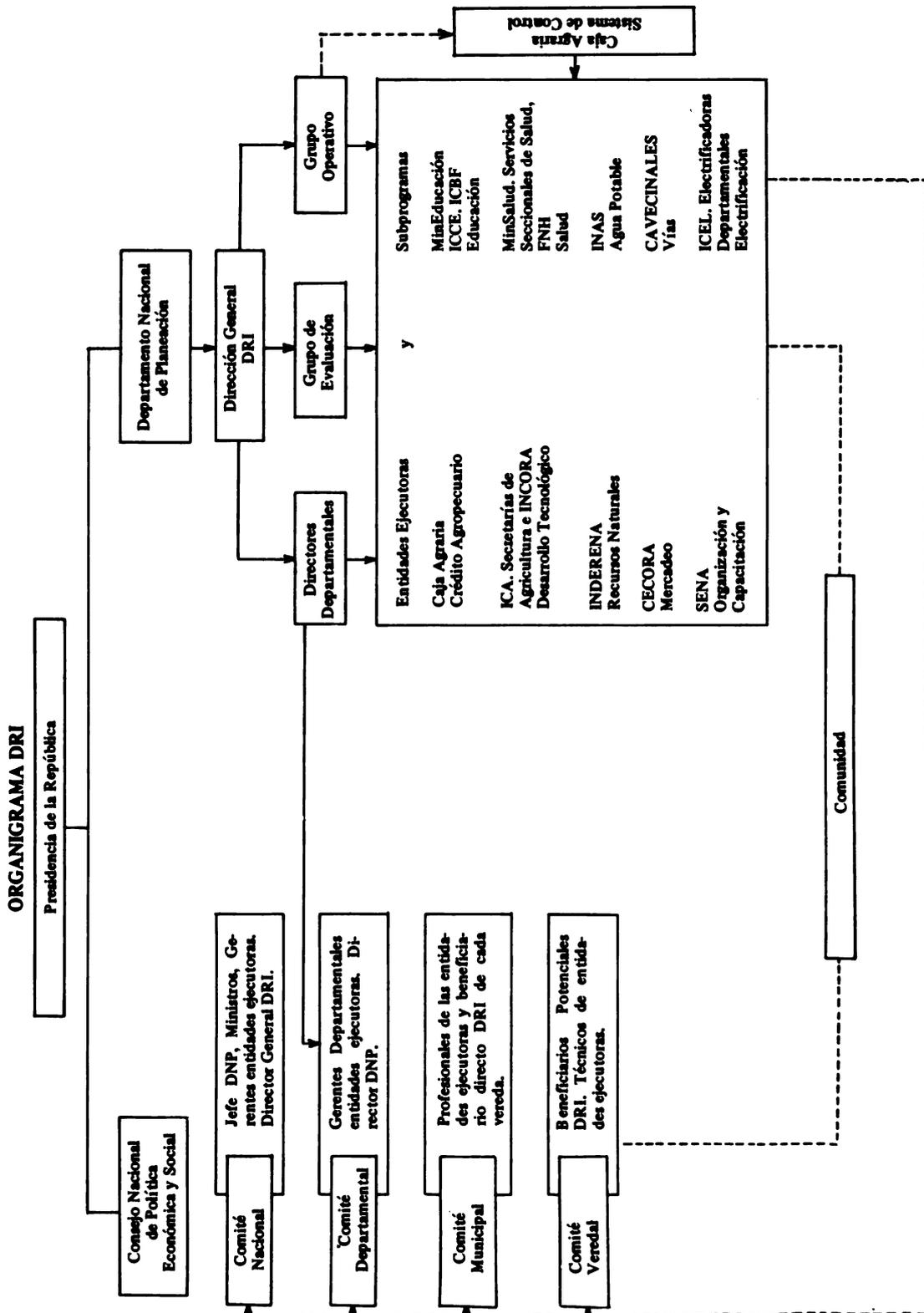
5.7.6 ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

Los anteriores planteamientos se hacen operativos a través de los Comités Nacional, Departamental, Municipal y Veredal, en los cuales tienen participación tanto representantes de las Instituciones ejecutoras como los beneficiarios del Programa (Ver Figura 2.).

La Dirección General DRI tiene las funciones de dirección, programación, coordinación, evaluación y asesoría en los diferentes aspectos, desde la programación hasta la ejecución del Programa, así como la articulación de este al "PAN" y a la política económica oficial.

La existencia de los Comités, en los distintos niveles, permite eliminar la duplicación de funciones, dado que las entidades involucradas en el Programa DRI se especializan en lo que a cada una le

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL DRI



corresponde. Esta integración busca más eficacia, menores costos, mayor cobertura y mejores servicios al beneficiario.

La existencia de los Comités y la representación en ellos de la Dirección General ha permitido lograr la integración entre las distintas regiones y la nación, facilitando así el cumplimiento de la política de descentralización que actualmente se plantea.

La asignación de recursos tiene como características sobresalientes una programación anual por entidad y por área geográfica, de acuerdo con los planteamientos iniciales de cada subprograma y con los ajustes previos de los diferentes Comités. En relación al manejo presupuestal el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fija el monto de los recursos, de acuerdo a la programación antes referida, con el fin de ser sometida finalmente a la Dirección General DRI, Comité Nacional y Ministerio de Hacienda para la elaboración del anteproyecto de ley de presupuesto, el cual se presenta al Congreso de la República y, una vez sancionada la Ley, se hace conocer a las entidades ejecutoras.

6. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS ENFOQUES PRESENTADOS

6.1 PANEL

ERIK THEINHARDT:

Por medio de este Panel, se pretende establecer un diálogo entorno a los enfoques y experiencias de cooperación técnica que han sido presentados por DPMC y PROPLAN. Teniendo esto en cuenta, quisiera dar algunas sugerencias sobre la dinámica del Panel.



En vista del carácter técnico del tema a tratar, donde lo que nos interesa es el intercambio general de experiencias, se ha decidido ampliar este Panel con una "silla vacante", a fin de que cualquier participante pueda incorporarse temporalmente al "diálogo" entre DPMC y PROPLAN. En este sentido, la "silla vacante" no es para hacer preguntas, ya que para ello se dispondrá de cierto tiempo al finalizar el Panel. Agradecería desde ya que las preguntas que surjan a raíz de lo que se diga durante el transcurso del Panel sean entregadas por escrito, para facilitar su traducción y respuesta durante el período asignado para ello.

Con la finalidad de iniciar el diálogo, procederé a plantear una pregunta de carácter general: "¿Cuáles son los elementos distintivos de "su" enfoque de cooperación técnica con respecto a los que otras agencias usan implícita o explícitamente?".

Está abierta la oportunidad para quien quiera iniciar el diálogo.

MARCUS INGLE:



Una forma de ver esto es observando la fundamentación del enfoque conceptual. Esta mañana hice mención a una lámina que muestra el desarrollo histórico del DPMC. Volvamos rápidamente hacia esa lámina.

En lo que se refiere a los elementos esenciales de nuestro enfoque, el DPMC comenzó con tecnología de manejo de proyectos, "capacitación mediante la acción" y "desarrollo organizacional".

La integración de estos tres temas define nuestro enfoque y lo distingue de otros. El DPMC también pone gran énfasis en el proceso para lograr aceptación de lo que hacemos (transferir la propiedad), dentro de una organización. Cuando hacemos intervenciones prestamos mucha atención a la forma de llevarla a cabo, especialmente en lo que se refiere a la aceptación de dicha intervención, por parte de aquellos con quienes trabajamos. Esto es la dimensión humana de la cooperación técnica, lo cual se aproxima al enfoque de cooperación participativa y recíproca de PROPLAN. Es cuestión de "modalidades de intervención" o cómo operacionalizar la asistencia técnica. Enfatizamos el desarrollo de modalidades para trabajos en grupo y dedicamos gran cantidad de tiempo al entrenamiento de grupos de trabajo. El enfoque del DPMC pone también énfasis en la dimensión interpersonal y humana de las intervenciones.

MERLYN KETTERING:



Quisiera destacar el impacto que he recibido al ver los denominadores comunes que tienen los enfoques de DPMC y de PROPLAN. Algunas cosas son tan parecidas que se hace evidente que estamos orientados al logro de objetivos similares. Sin embargo, una diferencia podría ser lo que yo percibo como cierta dependencia de PROPLAN en los estudios. La diferencia tiene que ver con las fuentes de información usadas y dónde se procesa y se almacena la información. Me pareció que en el caso de ustedes la información es procesada y almacenada principalmente en su nivel de Grupo Central ("G.C."). Creo que el DPMC, por su lado, depende fundamentalmente y confía en la información que ya existe en el medio dentro del cual estamos interviniendo. De esto sí dependemos mucho.

Los participantes nos dan la información y nosotros procuramos promover y agilizar un mejor uso de la información ya existente. Me llamó mucho la atención la información que ustedes generan y procesan y, dónde se lleva a cabo.

LIZARDO DE
LAS CASAS:

En primer lugar, deseo expresar mi opinión sobre las características de los enfoques de cooperación técnica. Creo que el enfoque de cooperación técnica, devienen de las características de la Institución que sustenta dicha enfoque. En nuestro caso, el IICA es una institución cuyas acciones no pueden ser enmarcadas



dentro de los términos que corresponderían a una agencia "consultora" que trabaja para un país o un proyecto. El IICA es una institución que no es de un gobierno; es una institución con 27 Estados Miembros que tiene Oficinas y, por lo tanto, presencia institucional permanente en, prácticamente, todos sus Estados Miembros. Finalmente el IICA es una institución que tiene una acción multinacional de la cual forman parte las acciones de cooperación técnica que se realizan vía Proyectos Multizonales.

En segundo lugar, y por las palabras de Merlyn, entiendo que no ha habido una adecuada interpretación de la exposición referente a la modalidad de operación de los Proyectos Multizonales. En este sentido, deseo aclarar que la operación de un proyecto multizonal no se basa en estudios a nivel de Sede Central del IICA. Parece ser que no hemos explicado bien las relaciones que centro de las actividades de componente hemisférico y país mantienen el Grupo-Central y los Grupos-País, por lo tanto creo conveniente retomar este punto.

Para visualizar estas relaciones es necesario considerar por una parte, el hecho de tener técnicos ubicados en la Sede Central del Instituto y técnicos en las oficinas de los países y, por otra, el concepto de componente-hemisférico y componente-país. Las actividades de componente-

hemisférico de un proyecto multizonal no son realizadas únicamente por el Grupo Central, así como tampoco las de componente-país son acciones exclusivas de los grupos técnicos en los países.

Tal como se indicó en la presentación de la modalidad de operación de Proyectos Multizonales, tanto el Grupo Central como los Grupos País participan en la realización de las actividades que caracterizan a ambos componentes de dichos proyectos. En este sentido, la diferencia entre los componentes no estriba en dónde están ubicados los grupos, sino en los tipos de actividades que realizan. Por ejemplo, se dijo anteriormente que algunas de las actividades clasificadas como estudios, están orientadas a conocer qué es lo que otras instituciones están haciendo en un campo específico, dentro del cual tenemos que realizar una actividad en un país. De esta forma procuramos conocer qué están haciendo otras instituciones, qué información existe sobre ese campo y cuáles han sido los resultados obtenidos a través de las diferentes acciones del Instituto en otros países sobre el mismo tópico.

También recogemos ideas sobre qué metodología es más recomendable con base en las experiencias que tenemos y cómo documentar esas experiencias. Sin embargo, esto no quiere decir que esos trabajos se hagan únicamente a nivel de Sede Central y

sean realizados por el Grupo Central. En realidad, muchos de esos trabajos se realizan fundamentalmente a nivel de los países donde trabajamos. Las actividades que se realizan a nivel de Sede Central son generalmente aquellas que relacionan al Instituto con otras instituciones, no sólo en el Continente sino en el resto del mundo. Considero importante recalcar que en la operación entre componentes no existe un énfasis en centralizar información sino en mantener un flujo bidireccional que enriquezca los productos de ambos grupos de actividades. De esta forma se da una movilidad de grupos-país hacia otros países, así como a la Sede Central, y hay movilidad del Grupo Central hacia los países. Creo que la relación entre estos elementos es un aspecto esencial que diferencia a la estrategia de Proyectos Multizonales, de otros enfoques en términos de modalidad de operación.

En tercer lugar, considero que existe también una diferencia con respecto a otros enfoques, la cual concierne al plano conceptual. El IICA ha documentado en diferentes formas, la experiencia que en materia de planificación se ha tenido en los países de América Latina y el Caribe.

Dentro de este contexto se reflejan en gran parte las consecuencias de un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas y su ejecución, fundamentado en una conceptualización no integrada de la acción del sector

público, identificando por una parte a los planificadores con la definición de políticas y formulación de planes, por otra, al resto de la burocracia con la ejecución de las políticas dentro de lo establecido en los planes y con una concepción mecanicista; mientras que PROPLAN ha desarrollado una estrategia de acuerdo a un enfoque sustentado en:

- 1) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso, en cuya conducción se integran el análisis de políticas estratégicas y operativas y el manejo de programas y proyectos;

- ii) el rediseño del papel del sistema de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquel utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución de políticas, si bien adquieren características propias según el nivel espacial en el que operan, forman un todo integral de manera que cualquier acción parcial sería insuficiente;

- iii) la readecuación de las relaciones del sector público con el sector privado y sectores marginados de la población rural, de tal manera que incorporen la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de

políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural; este es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

H. KETTERING:

La pregunta planteada se refiere a "¿Cómo se distinguen los enfoques de cooperación técnica. Creo que cierta aclaración es útil ya que sinceramente, considero que no nos distinguimos en el espíritu de lo que hacemos. De hecho, encuentro que el espíritu de lo que hace PROPLAN y DPMC es muy complementario y muy similar. Quisiera hacer un comentario acerca de cómo el espíritu de lo que estamos oyendo aquí es muy diferente de lo que uno oye con respecto a otros enfoques.

Hay una tendencia a creer que lo que debe hacerse para generar el desarrollo ya es conocido, y por lo tanto, existe una "receta". Cuando nos embarcamos en acciones de desarrollo se tiende a enseñar a la gente cursos establecidos o predeterminados; metodologías establecidas, contenidos establecidos, se supone que la gente recibe dichos elementos, los modifica y adapta a su situación. Démosles teoría, ellos tomarán la teoría y la llevarán a su situación real y cambiarán la teoría para que responda a la situación, cualquiera que esta última sea.

En los enfoques sustentados por PROPLAN y DPMC decimos que vamos a la situación de trabajo y adaptamos nuestro contenido a la situación real colaborando con la gente en su situación. Esto es una diferencia significativa (y creo que es importante destacarla).

L. DE LAS CASAS:

Creo que lo que acaba de mencionar Merlyn quizás sea en realidad el aspecto que nos acercó al DPMC, o sea lo que el DPMC llama "action-training". Creo que es un concepto, como él dice, "en términos del espíritu", en términos de la esencia, bastante parecido al concepto de la cooperación técnica participativa de nuestra Institución. Sin embargo, insisto en que hay una diferencia de enfoque que radica en las características de las instituciones en las cuales nos ubicamos.

Este concepto de cooperación técnica participativa es un aspecto al que deseo referirme, el cual considero que da una característica especial al IICA. Dentro de este concepto, ligado a la estrategia básica de fortalecimiento institucional es que desarrollamos nuestras actividades de cooperación. Esto significa que trabajamos conjuntamente con los nacionales, en una relación en la que ambos "aprendemos-haciendo" y "transferimos-haciendo". Además hay otro aspecto importante dentro de este enfoque de cooperación,

que lo constituye el concepto de reciprocidad. Esto, dentro del IICA, lo entendemos como aquellas acciones que permiten que vía las acciones del Instituto, se pueda establecer un contacto entre nacionales de dos diferentes países. Por ejemplo, una persona de un país "X", con una experiencia dada en el tema que nos preocupa, pasa a trabajar dentro de ese mismo problema, esto es lo que entendemos por cooperación técnica recíproca.

ARTUKO ARAUJO:



Quiero presentar una inquietud. He podido observar ciertos elementos en las presentaciones que, probablemente, han contribuido a que se puedan precisar ciertas diferencias entre las propuestas de PROPLAN y DPMC. De acuerdo a lo expuesto, el DPMC pertenece a un organismo público de los Estados Unidos lo cual, desde mi punto de vista personal, condiciona en cierta forma su enfoque y establece una limitante de importancia en lo que se refiere a la aceptación de ciertas realidades nacionales de América Latina. ¿Hasta qué punto esa dependencia del DPMC con respecto al USDA, es una limitante para el cumplimiento de sus objetivos?

M. KETTEKIN:

Quisiera responder asumiendo en primer lugar que me encuentro reunido con gente que sabe acerca del comportamiento de los burócratas. ¿Es correcto suponer esto? Todos hemos aprendido cómo trabaja una burocracia, conocemos ciertas realidades que son frustrantes para todos. Una de ellas es que la política puede ser muy limitante. Otro

aspecto es que las políticas pueden ser eludidas o interpretadas en distinta forma.

Por una parte, quien está en la cumbre sabe que la "gente de arriba" que formula políticas no tiene control a nivel operativo. Y de allí surgen las quejas de los que están a nivel superior en cuanto a que no ejercen control. Por otra parte, la "gente de abajo" se queja porque son controladas. De manera que allí tenemos una interesante dinámica.

En cuanto al DPMC, quisiera agregar que, somos una unidad muy pequeña, haciendo de "punta de lanza", en tareas de avanzada en investigación y desarrollo. De manera que, para responder a tu pregunta, quisiera agregar que desde un punto de vista operativo yo diría que no es un problema pertenecer a un organismo de los Estados Unidos. Pero, si lo vemos en un contexto mayor y casi desde un punto de vista ideológico, entonces podría ser un problema. Afortunadamente, me parece que no lo es.

GUILLELMO MORENO:



Solamente necesito una aclaración de parte de los representantes del DPMC. Cuando el Dr. Ingle mencionó que el trabajo del DPMC dependía de las instituciones tal como ellas son, ¿se refería a las instituciones de los países, o a las instituciones dónde ustedes trabajan?.

M. INGLE:

Creo que cualquier organización como la nuestra depende de diversas instituciones. Tal como lo mencioné esta mañana, trabajamos dentro de un medio que es influenciado tanto por las políticas de los Estados Unidos como por las instituciones de los países receptores. Nosotros seguimos las políticas de las instituciones nacionales en las que nos encontramos trabajando o las eludimos. Seguimos las políticas de los países en donde estamos, o las eludimos.

Es importante la difusión del uso de conceptos administrativos gerenciales en el medio agrícola, por cuanto mejoran y tienen un efecto positivo en los resultados del desarrollo, y en lo que se refiere a ayudar a la gente para mejorar su producción y productividad. En la medida en que tengamos presente este objetivo, vemos las políticas como fuerzas obstaculizantes. Y considerándolas como limitantes o fuerzas obstaculizantes, procuramos encontrar una forma de hacerles frente, de manera que sea posible maximizar el logro del objetivo. Creo que en los Estados Unidos, somos más inclinados a eludir o circunvalar nuestras propias limitaciones que a eludir las limitaciones que nos presenta el medio al cual entramos.

Pero, y esto me hace recordar lo que decía Merlyn, lo que sí tratamos de hacer en el medio donde estamos operando es demostrar, a través de

la cooperación, cómo los países pueden eludir las limitaciones que se les presentan. No tratamos de hacer nada en los países que no sea: colaborar con la gente para ayudarles a ser administradores más efectivos y para lograr grupos que trabajen más efectivamente. No implementamos políticas, desarrollamos la capacidad de la gestión, administradores y grupos de gestión. Algo que deben aprender los administradores es: cómo poder influir en sus respectivos entornos; es decir, encontrar formas para cambiar las políticas que no les permiten lograr sus objetivos de desarrollo.

RICARDO CACERES:



Guillermo, creo que tu pregunta surge por una parte, de la primera intervención que hizo Merlyn en el Panel. Recuerdo que él sugirió con su intervención, que nosotros dependíamos en nuestro enfoque de cooperación de los "estudios" que se hacen en el Grupo Central como fuente básica de información. Esto motivó la respuesta de Lizardo. Por otra parte, Marcus dijo en la presentación del enfoque del DPMC, que ellos dependen más de cómo son las instituciones, en los respectivos países. Quizás habló en esos términos de "dependencia". Posiblemente tú estarías percibiendo un concepto de dependencia de otro tipo.

G. MORENO:

Creo que justamente la exposición de Marcus se refirió específicamente a esos dos puntos. Sin embargo también indicó que el DPMC actúa como consultor, por lo tanto está ligado a las condiciones

de los países. Esto ha sido para tener mayor precisión sobre el aspecto de dependencia que se usó en la exposición, creo que Auturo Araujo dio a entender en su intervención que se había hecho referencia al aspecto de dependencia política del DPMC, lo cual no parece ser a lo que se refirió Marcus.

M. INGLE:

Quisiera destacar otra área donde, desde mi punto de vista, existe una importante coincidencia o acuerdo entre PROPLAN y el DPMC. Me refiero al área de lo que nosotros llamamos "funciones genéricas de gestión", las cuales yo creo que ustedes llaman "mecanismos de dirección", especialmente dentro del contexto de PROPLAN/A.

He quedado impresionado por la similitud entre los contenidos de ambas listas. Parece que nuestra lista está totalmente abarcada por la de PROPLAN, no obstante la lista de PROPLAN tiene algunos items adicionales que nosotros tenemos. Por ejemplo, ciertas palabras o términos son diferentes y las diferencias son importantes, aún cuando las similitudes son grandes.

Un item bastante distinto y que dice mucho acerca del enfoque de PROPLAN, es el punto número uno de la lista de PROPLAN. O sea, la caracterización del contexto. Nosotros no tenemos un item semejante en nuestra lista; no porque creamos que no es importante pero, por algún motivo al

analizar nuestra experiencia, era algo que no se hizo evidente. Probablemente tengamos que reconsiderarlo e incluirlo en nuestra lista. Sin embargo, creo que si reunimos a la gente responsable de la implementación de un programa o una política y procuramos conseguir un acuerdo en torno a los objetivos, entonces sí, ellos tratarán automáticamente de usar el mejor enfoque que conocen y este enfoque tendrá en cuenta un análisis del contexto socio-económico.

Las personas encargadas de formular políticas no podrán lograr acuerdo sobre los objetivos a menos que hayan tenido en cuenta el contexto socio-económico y hagan frente a factores y variables relacionados: Esto para nosotros es materia técnica, más que una función, por cuanto está incluido como parte necesaria de otra función básica. Creo que esta es un área sobre la que deberíamos discutir más. Nuevamente, lo que me ha impresionado son las similitudes entre ambas listas.

Lo que debemos hacer es tratar de comprender por qué nuestras listas son tan similares, aún cuando fueron generadas independientemente.

Lo que es interesante de ambas listas comparadas con la literatura sobre administración pública es que no encontramos este tipo de listas en dicha literatura. La gente que trabaja con

administración pública habla de planificación y control en términos muy amplios; ellos no hablan de las funciones genéricas de administración. Lo que nosotros hacemos es, coincidir con la importancia de ciertos conceptos, muy diferentes de lo que los administradores públicos han venido diciendo durante los últimos 50 años.

L. DE LAS CASAS:

Voy a reemplazar esta relación o lista de funciones de dirección, por la correspondiente a las áreas temáticas sobre las cuales estamos trabajando y que naturalmente tienen estrecha relación con dichas funciones.

Estoy bastante de acuerdo con lo que dice Marcus, la similitud la encuentro verdaderamente interesante principalmente en términos de las posibilidades de trabajo conjunto. Pero, sinceramente, tengo que expresar una duda que tiene que ver con el significado del concepto "implementation", permítanme traducirlo como "implementación" y no se preocupen si la palabra existe o no en español.

Al observar esta lista de funciones de dirección del DPMC se me presenta la duda acerca de si no se le está considerando como otra manera de presentar lo que, tradicionalmente, la literatura en administración pública indica como "funciones de administración"; dentro de las cuales se considera a la planificación como una función, lo mismo que control y otras. Esto me hace pensar

en que se estaría confundiendo el micro-proceso administrativo con el macro-proceso de la conducción o dirección. En el enfoque subyacente a las acciones de PROPLAN, dentro de cada una de las funciones de dirección se estaría dando el micro-proceso administrativo a que se hace referencia en la literatura sobre teoría administrativa. Hago referencia a lo anterior y lo presento como una duda porque cuando Marcus hace mención a: "cuando vamos a implementar una política" o "cuando nos dan para implementar una política", me parece que está considerando a la implementación como la ejecución de política y que ello es algo diferente a la definición de política. Si así fuera debemos aclarar que para PROPLAN esta diferenciación es algo de lo cual queremos apartarnos; en este caso DPMC se estaría ubicando en una etapa del proceso de planificación-ejecución. A veces me da la impresión que lo hacen en lo que podríamos llamar la conducción o dirección de la ejecución (quizás manejo de proyectos) o una de las funciones de dirección de PROPLAN y para ella aplican el micro-proceso administrativo.

Por otro lado, creo que las diferencias entre los listados de funciones, podrían estar reflejando una diferenciación más que todo referida a modalidades de operación. Esta diferencia podría explicarse en términos de realizar un trabajo de cooperación más orientado a mejorar la administración de un proyecto y no con una preocupación de cooperación más permanente. En el caso del IICA-PROPLAN estamos principalmente preocupados por la

forma cómo se da y conduce el proceso de planificación-ejecución para orientar el proceso de desarrollo de una micro-región, de varias micro-regiones dentro de una región y de varias regiones dentro de un país.

E. THEINHARDT:

El tiempo ha pasado, no obstante vamos a dar una última oportunidad de intervención a los panelistas y luego pasaremos a una etapa de preguntas y aclaración de conceptos. Les ruego a los participantes que vayan haciéndome llegar las preguntas que quieran hacer a PROPLAN y DPMC después del panel.

K. CACERES:

Creo que el punto central a tratar al comparar los enfoques de PROPLAN y DPMC no estriba en que esta lista esté más completa que aquella lista. El punto no es que en una lista hay funciones que en la otra no están. Como podemos observar, en ambas listas se repiten ciertas palabras; por ejemplo, se habla de planificación y de evaluación acá y allá; pero en mi criterio, son solamente palabras las que se repiten ya que el sentido de las funciones que se enuncian es completamente diferente, especialmente en cuanto al énfasis. Según como he interpretado en la presentación, y según las funciones que están descritas en el documento que presenta el enfoque de DPMC percibo un énfasis en cómo hacer cosas que ya están decididas, o sea un enfoque que corresponde a las "funciones de administración de proyectos", las

cuales están orientadas hacia la ejecución de proyectos específicos con resultados concretos, generalmente en áreas relativas a obras de infraestructura. Sobre esta dimensión de proyectos creo que varios hemos tenido alguna experiencia.

Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre el cómo llegar a una decisión sobre cómo hacer algo con base en un concepto o idea del "deber-ser" y el cómo llegar a hacer lo que ya se ha decidido. Tomando esto como base es que considero que no es que falte algo en la lista, en cambio, percibo el argumento de DPMC algo orientado hacia lo que muchas veces hemos llamado enfoque micro o micro-administración, que es bastante diferente a lo que plantea el enfoque IICA-PROPLAN.

M. KETTERING:

Creo que ahora estamos comenzando a trabajar! Es importante mencionar que los términos no estaban allí. Me surge la pregunta si en realidad, no es algo distinto. No estoy seguro de que Marc y yo estemos de acuerdo sobre esto. Puede ser que se trate de una diferencia de interpretación en cuanto a lo que implica la primera lista. Creo que es imposible lograr un consenso en cuanto a objetivos y estrategias sin tener una definición común del problema. Por lo tanto, las metodologías específicas que usamos en Jamaica, por ejemplo, fueron iniciadas con una comprensión del problema, luego siguió una comprensión de los

objetivos, antes de pasar a la etapa de programación y así sucesivamente. Es probable que esto resulte obvio, por un supuesto que tenemos en lo que se refiere a nuestro estilo. Nuestro estilo es "capacitación mediante la acción" y "desarrollo organizacional". Dentro de este estilo existen metodologías que hacen lo que yo creo que usted menciona. En lo que se refiere a mí personalmente y a mi experiencia en Jamaica, es a partir de dicha experiencia que he comenzado a comprender lo que creo. Porque creía en algo que luego se me hizo más claro. No estoy seguro de que la diferencia sea muy grande. Considero que tenemos que aprender a averiguar qué es lo que queremos decir. Esto es muy importante. Si estamos involucrados únicamente en la implementación de decisiones que ya han sido tomadas, entonces no conseguimos la integración de los implementadores o de los beneficiarios en el proceso de determinación de políticas. Yo me adhiero a su integración a la planificación y al establecimiento de políticas. Esto está implícito en nuestro estilo aunque es probable que tengamos que explicitarlo más. Mañana comenzaremos con la presentación de la experiencia en Jamaica y veremos cómo se hace frente a esto.

K. CACERES:

Quando hacía referencia a la diferencia entre los listados de funciones, hice hincapié en el aspecto de lo que podría llamarse "micro-administración". Sin embargo, como podría entenderse

que este aspecto está ausente en el enfoque del IICA-PROPLAN, quiero hacer énfasis en lo siguiente: La Administración en el sentido de proceso administrativo está incluida en el enfoque que se presenta; es parte del todo, y de cada una de las funciones de dirección. Sin embargo, considero que explicitar la función del Estado que se concreta a través del proceso de planificación y ejecución de las políticas mediante el uso de las categorías del proceso administrativo, sería una forma de tratar de explicar a través de variables de nivel micro un fenómeno de nivel macro. (Los términos micro y macro se usan para representar una idea del nivel de complejidad). Es así como la administración tomada en el sentido del proceso administrativo, lo cual se utiliza generalmente como marco teórico para los aspectos de administración de proyectos, es algo básico y necesario pero no es todo. Es en este sentido que sostengo que las palabras usadas en los listados de funciones son las mismas, pero las categorías en que están usadas son las que hacen realmente la diferencia.

M. KETTERING:

Creo que entraremos a profundizar este aspecto cuando analicemos los casos concretos de Colombia y Jamaica. Esto nos dará la oportunidad de plantearnos si hacemos o no cosas distintas. Quisiera retornar a un punto que he tratado de destacar anteriormente. ¿Sabe la gente qué se entiende por desarrollo organizacional? ¿Es un término

conocido? Creo que este es un punto sumamente crítico. Cuando digo que la identificación de problemas es algo implícito en nuestro estilo de capacitación mediante la acción y desarrollo organizacional, considero que la gente debe saber lo que queremos decir con ello. ¿Qué es desarrollo organizacional y cómo funciona?. En nuestro proceso, el desarrollo organizacional comienza con la identificación del problema, con la interpretación del problema, escogiendo la parte del problema que será enfrentada, buscando alternativas, llevando a cabo acciones y luego, por supuesto, verificando si la acción ha producido o no el efecto deseado y si el problema ha cambiado. Es muy probable que haya cambiado, porque los problemas tienen cierto tipo de dimensión cambiante.

El desarrollo organizacional es un proceso que abarca tanto a la gente inmersa en el problema como a quienes analizan e interpretan el problema. Esta participación es la base para un significativo consenso. Pueden haber diferencias en cuanto a cómo recoger la información, a cuánto y qué tipo de información necesitamos, cómo es la estructura y cómo es la interpretación y es eso lo que yo quisiera profundizar. Creo que el "cómo" es muy importante, especialmente "cómo se interpreta". Si entramos como analistas externos y pasamos a definir problemas, entonces no estamos haciendo un buen trabajo. Creo que ustedes estarán de acuerdo conmigo, porque ustedes mismos mencionaron que uno

mencionaron que uno de los problemas que observaron de la administración, es la falta de participación de los beneficiarios. Es por ello que el desarrollo organizacional como estilo, como proceso, es tan importante. Supongo, que el DPMC lo toma como algo tan obvio que no lo hemos incluido en la lista.

M. INGLE:

Desde un punto de vista conceptual, es posible tener sistemas que acopian y procesan la información para uso interno, pero que generalmente no la envían fuera de la organización. En cambio, hay organizaciones que usualmente procesan información fundamentalmente para enviarla fuera de las mismas. Son dos puntos de un "continuum" y lo que queremos ver es, si existe alguna diferencia en nuestro enfoque a tal dimensión. La gente que trabaja con desarrollo organizacional considera que la información más importante es informal e interpersonal y no es analítica, en el sentido de reunirla y luego enviarla a alguien para que tome la decisión.

Hay una dimensión importante en los procesos grupales; y esto se vuelve más importante, en la medida que nos acercamos al campesino, por cuanto hay menos en común entre el burócrata y el campesino que entre los burócratas. De manera que, cuanto más uno se acerca al campesino, al grupo meta, tanto más informal y participativa tendrá que ser la estructura y tanto más orientada al

trabajo en grupos. De manera que uno tendría que descansar menos en mecanismos formales para recopilar la información y más en los procesos informales y participativos.

6.2 PREGUNTAS DE LOS PARTICIPANTES A PROPLAN Y DPMC

Pregunta de Miguel Guillori al DPMC

1. Refiriéndome a la discusión del DPMC sobre "Condiciones que facilitan una implementación exitosa", ¿no sería más apropiado hablar de garantizar su viabilidad en el tiempo en vez de un "nivel mínimo de estabilidad y continuidad?"



M. Ingle:

Lo que yo quería destacar es que durante el transcurso del proceso de implementación se necesita un mínimo nivel de estabilidad, a fin de que los miembros del equipo implementador puedan sentir que están haciendo algo importante como base para una continuidad. Si alcanzo a comprender lo que usted dice, creo que se refiere a "¿cómo lograr un nivel mínimo de seguridad a lo largo de la vida de un proyecto?" ¿Es éso a lo que usted se refiere?

Por ejemplo, me gustaría poder asegurar una alta prioridad para un programa o una política, pero teniendo en cuenta el contexto en el cual trabajamos, resulta muy difícil hacerlo, debido a que las situaciones frecuentemente cambian. Un ministro que determina que una política es de máxima prioridad es seguido por otro ministro que quiere ser distinto, que quiere lograr un impacto político y tiene un conjunto de prioridades distintas. La pregunta es: "¿Quién puede asegurar que la política sigue siendo prioritaria? ¿Me explico?"

De manera que, si el programa o la política es importante, entonces es vital que el equipo de gestión

del proyecto sepa como continuar la implementación del programa, a pesar de los cambios en el medio externo. Este es un proceso difícil. Algunas veces, debido a que el objetivo es importante y potencialmente riesgoso, tenemos que trabajar "circunvalando" las políticas para lograr el objetivo, pero hay un nivel mínimo de estabilidad por debajo del cual no se puede hacer casi nada y es a ese nivel al cual yo me refiero. Si nadie se preocupa, entonces debemos desistir del proyecto y hacer otra cosa, tal es mi experiencia. ¿He contestado su pregunta?

M. Guillori: La responde, pero no estoy de acuerdo.

M. Ingle: Es muy difícil conseguir algún tipo de garantía, dado que las situaciones cambian. Déjenme darles un ejemplo: He trabajado en un proyecto acerca de "como diseñar e implementar programas que garanticen que los beneficios de los mismos lleguen a determinados grupos de gente pobre". Se trata de un tema sobre distribución de beneficios. Esto nos lleva a: ¿Cómo administrar proyectos para que beneficien a los más pobres?

Durante la administración del Presidente Carter, ése era un tema importante, pero ¿cómo puedo yo asegurar la continuidad del Presidente Carter en el ejercicio de sus funciones? Yo no puedo.

A. Salazar: Realmente es muy difícil garantizar la continuidad de un proyecto, aún cuando técnicamente sea posible. Pero cuando cambia un gobierno, cuando



cambian las políticas, se hace sumamente difícil garantizar una continuidad; sin embargo, es posible diseñar o establecer ciertos mecanismos; especialmente cuando se trata de proyectos con financiamiento externo. En esos casos los compromisos a largo plazo adquiridos por un gobierno, difícilmente pueden ser ignorados por las autoridades siguientes. Pueden haber ciertos cambios de prioridades, pero el proyecto tiene un mínimo de garantía de continuidad.

A. Araujo:

Yo pienso que uno de los motivos por los cuales no se asegura la continuidad de los proyectos es, justamente, el hecho de que nunca tenemos en cuenta, con la debida anticipación, los mecanismos necesarios para lograr esto. Por eso creo que es de vital importancia esta integración del proceso de planificación-ejecución, ya que en la misma formulación se puede ir teniendo en cuenta la necesidad y la posibilidad de esa continuidad. De manera que, estos aspectos de continuidad o no continuidad deberían ser incorporados al proceso de planificación. Un mecanismo, como decía Aníbal, debería ser la participación de las organizaciones, instituciones y beneficiarios involucrados en el proyecto. Sólo ellos pueden determinar la necesidad y crear las condiciones necesarias para dicha continuidad.

M. Ingle:

En la actualidad, estoy trabajando en un proyecto en Portugal, con un programa de producción agrícola, en el cual usamos este enfoque de planificación en la acción. Allí nos ocurrió exactamente

lo que acabamos de mencionar en cuanto al cambio de prioridades y quisiera transmitirles a ustedes cómo el país está tratando de resolverlo. Ha habido un cambio de Primer Ministro en el país y él no le está dando una prioridad muy alta al proyecto. Pero, en el Ministerio de Agricultura existe un equipo de trabajo que es el grupo con el cual habíamos estado trabajando, el cual incluye al Director de Extensión, al Director de Investigación y al Director de Planificación; todos ellos forman el grupo de gestión del proyecto. Estas personas fueron invitadas a los Estados Unidos y allí trabajamos con ellos en una modalidad iterativa. El nuevo ministro quería finalizar el proyecto y los americanos, yo mismo incluido, estábamos muy preocupados. Hicimos un análisis de cómo afrontar este problema y consideramos varias alternativas. Entonces conversamos con uno de los miembros del grupo y él nos respondió: "No se preocupen, nosotros sabemos cómo resolver esto en nuestro país". Y agregó que conformarían un comité que asesoraría a cualquier Ministro que esté en ejercicio, como manejar el proyecto. Ellos tienen un considerable poder informal, creen en el proyecto, están comprometidos con el proyecto y asegurarán así la continuidad del proyecto. Creo que ése es el principio. De cierta forma, ellos dicen: "En realidad no importa qué Ministro esté en ejercicio, nosotros detentamos el poder efectivo en esta situación. De manera que seguiremos administrando el proyecto, porque creemos en él". Tal es la experiencia que nosotros hemos tenido.

B. Samanez:



Cuando Marcus hizo su exposición y habló de las "Condiciones para el éxito", creo que mencionó como primera "la presión de cambio", es decir que era una precondition o prerequisite; por lo menos yo lo entendí así, y creo que esta presión es lo único que puede garantizar una continuidad del proyecto. Indudablemente, la viabilidad es indispensable si se trata de garantizar la continuidad del proyecto como tal. Ahora bien, si en un mismo gobierno hay cambios de personas, eso no debe crear mayores problemas para poder continuar, porque el gobierno tiene planes de acción que deben contemplar estos acontecimientos, lo cual no se produce normalmente cuando hay cambio de gobierno. Pero si existe la presión por el cambio, como prerequisite, ésta será la forma idónea para motivar y hasta de presionar al gobierno para continuar el proyecto. Sin embargo, creo que falta algo, a saber, la divulgación a todos los niveles de los beneficios que se logran o se esperan con el proyecto. Normalmente se considera que un proyecto de desarrollo rural beneficia a un grupo determinado de la población, la población que está asentada en el campo; pero la divulgación debe también hacerse en el medio ciudadano, porque sabemos que el comercio y la industria serán quienes realmente se beneficien directamente. De manera que la presión por el cambio por parte de los beneficiarios no debe interpretarse como algo que ocurre únicamente en el campo. Es fundamental para ello la divulgación del proyecto a sectores "no tradicionales" de beneficiarios, para crear conciencia de cuál es verdaderamente la totalidad de la población que resulta afectada o beneficiada por la acción de un proyecto.

M. Kettering: En Tailandia, donde son frecuentes los cambios en los niveles superiores de gobierno, están introduciendo el presupuesto por programas; a fin de poder mostrar al Parlamento exactamente que significarán para sus electores los cortes presupuestarios. De hecho, les han dicho "les hacemos saber si los cortes que ustedes proponen afectarán a determinadas personas". Es el mismo principio al cual usted se refería recientemente. De esa manera es posible mostrar a la gente rápidamente si se cuentan con los sistemas adecuados que proporcionan la información correcta, cuáles son los beneficios o los "desbeneficios" para ellos. Creo que esto es algo muy importante.

M. Ingle: Creo que presentar los "desbeneficios", generalmente, funciona mejor que presentar los beneficios.

Preguntas de Miguel Guillori a PROPLAN

1. ¿Podría precisar mejor si el objetivo para el desarrollo rural integrado involucra simultáneamente desarrollo agrícola y bienestar rural?
2. Se presentan las actividades de planificación y ejecución en forma separada, pero con un área de acción común; sin embargo, se habla de una sola dirección para ambas. ¿Dónde se ubica esta dirección?
3. ¿Mantiene PROPLAN el concepto de sistemas en el desarrollo rural integrado?

L. de las Casas: Quisiera citar el Capítulo I del documento presentado por PROPLAN al Seminario.

La Convención que rige al IICA menciona desarrollo agrícola y bienestar rural. El concepto de desarrollo agrícola es un concepto bastante amplio en términos de la Convención, porque después se habla de progreso de la población rural. Entonces, lo que voy a hacer para responder a las preguntas 1 y 3, es leer un párrafo acerca de lo que el IICA concibe como desarrollo rural, del documento que presentamos, y dice: "El IICA concibe el desarrollo rural como un proceso autosostenido, dirigido a lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante en las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos de los susodichos habitantes y en la participación que éstos tienen en las decisiones que les competen respecto a tales áreas."

El concepto de desarrollo rural se refiere entonces, al proceso que, "teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo y oportunidad de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan fundamentalmente, por tanto, a los destinatarios principales del desarrollo rural".

Y un párrafo más: "El concepto que el IICA presenta, pone el énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista de desarrollo, en la cual

el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel tecnológico no tienen valor por sí mismos, adquiriéndolo solamente en relación directa a la proporción de la población que se beneficia y participa de tal evolución."

Ahora, ésta es la forma como el IICA interpreta oficialmente el desarrollo rural pero, al mismo tiempo, el IICA respeta y actúa dentro de las definiciones que en cada país se dan del desarrollo rural. El problema que puede haber con la terminología, es que lo que significa agrícola en un país es o puede ser muy diferente a lo que significa en otro país y en nuestro contexto se manejan diversos conceptos. Por eso, además de la Convención, que es el primer párrafo del Capítulo I, el IICA acepta la interpretación que se da en cada país del concepto de desarrollo rural a nivel de su marco doctrinario, posición ideológica-política o definición de gobierno al respecto.

B. Samanez:

Si Lizardo me permite una interrupción, creo que es muy importante aclarar que el marco conceptual para el desarrollo rural adoptado en 1971 en Caracas fue, a su vez, adoptado en una reunión de la FAO y confirmado posteriormente en una reunión mundial en Panamá en 1979. Para los conceptos de desarrollo rural integrado, se adopta el concepto de desarrollo global; acá pareciera ser que la definición de la Convención menciona sólo la población rural marginada, pero yo entiendo que no es así.

L. de las Casas: Estoy de acuerdo contigo y por eso es que se agrega la referencia que acabo de leer, publicada por el IICA como Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural.

R. Cáceres: La pregunta se refiere a si la ejecución se considera parte de la planificación o viceversa.

De acuerdo al diagrama presentado en el documento de PROPLAN estos procesos se presentan como integrados, aunque mantienen ciertas características particulares que permite poder diferenciarlas para fines analíticos. Lo que se trata de enfatizar con el planteamiento del enfoque es que los procesos forman parte de un todo integrado y no deben interpretarse como partes aisladas.

Así se ha presentado que las actividades características de la formulación han sido generalmente identificadas con el proceso de planificación, y las de realización de acciones con el proceso de ejecución. Sin embargo, se han identificado una etapa de instrumentación de la ejecución y una de control/evaluación, definidas en el texto del documento, que son aquellas características que permiten visualizar a ese proceso como un proceso único integrado, pero no ejecución como parte de la planificación y viceversa.

B. Samanez: Tengo una gran preocupación, cuando hablamos de la planificación y la ejecución en términos de planificación que ejecutan otros. ¿Cómo o dónde

interpretan los que ejecutan, qué es lo que se había planificado? Por lo tanto considero que la brecha entre la planificación y la ejecución debe ser lo más breve posible, por todos los imponderables que puedan surgir para el proceso en dicho lapso. Esto puede ocurrir especialmente si planificamos únicamente con miras a lograr financiamiento externo. No siempre los países saben como afrontar la responsabilidad de ejecutar lo planificado hace tiempo atrás, considerando las premisas bajo las cuales se hizo dicha planificación. Las condiciones pueden haber cambiado, entonces la situación es obsoleta. Por ello creo que vale la pena discutir un poco en torno a la conveniencia de que quienes hayan participado en la planificación de un proyecto sean los ejecutores del mismo.

F. Grisanty:



Al respecto quisiera mencionar algo sobre nuestra experiencia en la República Dominicana en cuanto a la participación de los planificadores en la ejecución. Allí tenemos dos proyectos, uno con financiamiento interno y otro con financiamiento externo. En la Secretaría Técnica de Planificación hay una unidad que controla el uso de los recursos externos, es decir la distribución de dichos recursos entre los proyectos, ellos son quienes autorizan los desembolsos, etc. Puedo decir que se ha notado la diferencia en la ejecución de los proyectos, cuando por alguna desviación en la ejecución se contraen obligaciones de desembolsos no planificados.

A. Salazar: Quisiera complementar algo de lo que ya se ha dicho en cuanto a que en el Programa DRI el proceso de planificación-ejecución es único e integrado. Hemos logrado una considerable participación de los beneficiarios en la ejecución y también tenemos la representación de las organizaciones ejecutoras en la planificación.

Pregunta de Miguel Guillori al DPMC

1. Si el enfoque es el de sistemas, el cliente es un elemento del mismo; por lo tanto, no parece lógica la expresión "el cliente cambia la intervención", ¿podrían explicar mejor el sentido de esta aseveración?

M. Kettering: Dentro del enfoque de sistemas el cliente es un elemento. También el interventor es un elemento en el enfoque de sistemas. Ambos son elementos del problema y elementos de la solución. Lo que queremos es que sean elementos activos.

Pregunta al DPMC y PROPLAN

Antecedentes: PROPLAN mencionó que su ámbito de trabajo coincidía con las funciones que ejecutaba el sistema de dirección. DPMC indicó que para ser "performance oriented" era necesario cumplir cuatro funciones de administración críticas (key management functions).

Pregunta: Las funciones de administración según las indica DPMC: ¿Son iguales, diferentes, sustitutas o complementarias con aquellas funciones de dirección

señaladas por PROPLAN? En caso de haber relación de algún tipo entre unas y otras, ¿constituyen las indicadas por DPMC las funciones mínimas básicas o pudieran integrarse con las correspondientes al "sistema de dirección" señaladas por PROPLAN?

M. Ingle:

Creo que la pregunta ya ha sido discutida, pero hay una sola cosa más que quisiera agregar en cuanto a nuestra lista de funciones. Quisiera hacerles mención al porqué queremos mantener una lista breve. Como profesional considero que, cuando uno sabe más, resulta más sencillo expresar lo que uno sabe. A medida que uno aprende va refinando sus conceptos, se vuelve muy simple y práctico. No simplista, pero sí simple, de manera que tratamos de refinar nuestra lista a los elementos básicos, es decir, los elementos y principios más fundamentales. De manera que no busco agregar algo, busco aprender algo que pueda ser útil y ser comprensivo. Hay una diferencia en términos de la forma de ver estas funciones. Permítame repetir, las funciones basadas en la experiencia son aquellas que surgen de "lo que demuestra que sí funciona". Aquellas que no están en la lista no hay surgido de nuestra experiencia, por ahora, pero es posible que las agreguemos.

L. de las Casas:

También creo que esto lo hemos discutido suficientemente, pero de todas maneras quisiera agregar lo siguiente. Nosotros también procuramos ser prácticos, pero no en términos de los que nosotros interpretamos como simple sino, más bien,

simples y prácticos en términos de lo que a nivel de los países se está identificando como necesidades. Estas necesidades fundamentan nuestra lista de funciones de dirección.

No estamos interesados en simplificar o reducir la lista para que se ajuste a algo preconcebido, por cuanto queremos que sirva de orientación en el desarrollo de metodologías operativas, que respondan a las necesidades de acciones de apoyo técnico directo del IICA en los países. Sin embargo, entiendo que Merlyn decía que su lista en realidad no es tan "corta" como Marcus insiste, por cuanto algunos de sus términos contienen todas las funciones que hemos descrito. Merlyn nos dirá si esto es cierto, si yo lo entendí correctamente.

Es por ello que hizo la pregunta sobre desarrollo organizacional. Parece que Merlyn le agrega a la lista de Marcus conceptos de desarrollo organizacional y "action training" y obtiene una lista muy similar a la de PROPLAN. Por último, según Merlyn no hay diferencia entre las listas de funciones del DPMC y de PROPLAN.

M. Kettering: Eso es cierto.

Preguntas de Arturo Araujo para DPMC

1. Veo una no correspondencia entre las causas básicas de los problemas de implementación. La naturaleza compleja del sector, muchos problemas asociados, contexto hostil y difícil para trabajar (se refiere al contexto social) poco receptivo, bajo nivel educativo de los entes beneficiarios, etc. (mala administración) lo

cual conduce a atacar el problema básicamente en la mala administración con aspectos meramente técnicos.

2. Condiciones facilitadoras del éxito. Presión de cambio, compromiso, participación, debe estar abierto a ideas, mínimo de seguridad y continuidad que conduce a atacar el problema básicamente en los aspectos volitivos, o para ser más claros en sus aspectos políticos.

M. Kettering: A riesgo de ser acusado de escudarme detrás de algunos de nuestros conceptos, me gustaría retornar a algo que dijimos anteriormente. Al hacer una presentación breve es necesario resumir. Las preguntas posteriores, obviamente, deben sacar a relucir algunos aspectos que fueron resumidos y que merecen mayor explicación. Algo sumamente importante es la identificación de ciertas funciones gerenciales claves. Sin embargo, en realidad hablamos acerca de algo que llamamos el enfoque orientado al desempeño el cual es basado en fundamentos teóricos ya definidos.

Creo que si se comprenden esos fundamentos teóricos se podrá comprender acerca de qué estamos hablando; no hablamos sólo de técnicas y funciones, sino también de procesos. La lección más importante que podemos tener es que el proceso es tan importante como el producto.

Es probable que se tenga un plan o producto sumamente sofisticado pero el proceso para lograrlo puede socavar su implementación. En cambio, se puede

tener un plan mucho más débil o menos sofisticado, el cual puede ser implementado efectivamente debido al proceso empleado para lograrlo. De manera que siempre tenemos que buscar un equilibrio entre los procesos y las técnicas, entre los procesos y los productos y resultados.

Pero para nosotros es más importante aún la teoría del aprendizaje y el desarrollo organizacional. Esto nos lleva al proceso de comprometer a la gente. Significa, por ejemplo, que hemos identificado técnicas y funciones de administración, pero que no es algo que lo servimos en un plato y le decimos a alguien: "Ahora, coma". En realidad es algo que discutimos con la otra persona y nos decimos "Bien, ahora ¿qué queremos comer?", un proceso en el cual aportamos algo y la otra persona también aporta algo. Es lo que ustedes llaman proceso participativo y recíproco; ése es el proceso que tratamos de exponer en nuestra resumida intervención, al decir que nuestro estilo es la capacitación mediante la acción y el desarrollo organizacional. Allí es donde el proceso se enlaza con las funciones de administración. Las funciones tienen que estar ligadas a un proceso que sea efectivo.

Creo que la segunda pregunta se refiere a las condiciones para el éxito del enfoque orientado al desempeño. Es decir, las condiciones se refieren al compromiso y a la participación. A eso me refiero al hablar de desarrollo organizacional. Es un

proceso en el cual la gente se compromete de una manera recíproca, el uno con el otro. Tal como dije al responder su pregunta Miguel, el cliente se convierte en un elemento activo, no sólo un elemento; al igual que el interventor. De manera que el compromiso y la voluntad se inicia con la participación activa. El concepto de política tiene que ver con poder, muchas relaciones interpersonales giran en torno al poder, de manera que si uno quiere decir que lo político es interpersonal o lo interpersonal es político, lo que uno se refiere es al poder, compartir el poder y negociar.

A. Araujo: Según mi criterio, el término política no sólo va asociado a poder; política no siempre significa poder.

M. Kettering: La participación es válida únicamente si da a la gente un mayor acceso. ¿Acceso a qué? a recursos o a poder, definiéndolo de una forma muy amplia. Cualquier participación que no aumente efectivamente los recursos o el poder de la gente, no es una participación efectiva y morirá aún antes de nacer. De manera que, de cierta forma, estoy de acuerdo contigo, en una definición amplia. Pero siempre tengo en mente una "mala palabra", que en realidad no es tan "mala"; la gente debe tener acceso a un mayor poder. El poder es necesario para lograr efectivamente su objetivo; si uno no tiene el poder necesario para lograr el objetivo efectivamente, aún cuando participe, se sentirá siempre engañado.

Preguntas de Ana Elisa Niño a PROPLAN

1. "Los conceptos proceso de planificación-ejecución y proceso de planificación-administración", ¿significan para el IICA lo mismo? Si la respuesta es no, entonces, ¿cuál es la diferencia?



L. de las Casas: En realidad hablamos de "sistema de planificación y administración" o de "sistema de planificación y manejo" dependiendo del uso que se le dé en cada país a los términos y dependiendo del nivel administrativo-espacial (local, regional, nacional) en el que trabajamos, para referirnos a los sistemas de dirección (integración del sistema de planificación y del sistema de toma de decisiones). Es este sistema de dirección el que conduce o dirige el proceso de planificación-ejecución, este proceso involucra todas las acciones que el sector público realiza y a través de él orienta el desarrollo agrícola y rural de un país.

Considero interesante la explicación que Ana Elisa y Aníbal dieron acerca de como está eso incorporado en Colombia, allí vemos que no es algo que se plantea únicamente en "teoría" sino que es así como opera en el Programa DRI de Colombia.

Como dije, en PROPLAN preferimos hablar de un proceso integrado de planificación-ejecución, pero cuando nos vemos en una situación donde hay que hablar de proceso de planificación, únicamente porque en realidad es un concepto que se usa en varios sitios, vamos más allá de la forma como la está usando Benjamín Samanez.

Cuando Benjamín recientemente hablaba de planificación, me pareció entender que hablaba de formulación. En cambio, cuando hablamos del proceso de planificación decimos que formulación es sólo una etapa, instrumentación de la ejecución es otra etapa y control/evaluación es otra etapa del mismo proceso. Sino lo vemos en esta forma caemos en el enfoque tradicional, en el que planificación no es un proceso sino una función que se identifica con "hacer planes" y con toda la secuela de problemas que ello trae y que ya lo indicamos y discutimos en nuestro documento. Creemos que hay que ir más allá, nuestra definición de proceso de planificación "puso la semilla", pero lo mantiene algo desarticulado de la ejecución. Por ello, enfatizamos el concepto de un solo proceso de planificación-ejecución, el cual no sólo considera la articulación que debe existir entre la formulación de políticas y la realización de acciones, sino también la integración entre los sectores público y no-público que es esencial en el proceso de desarrollo de los países.

Pregunta de Francisco Barea al DPMC

1. "De su exposición me quedó la impresión de que la implementación parte de algún punto, previo al cual se han efectuado etapas o fases (diagnóstico, marco orientador, formulación y definición de políticas, en el lenguaje de PROPLAN), que no son cubiertas por el enfoque DPMC. Si esto es así, ¿por qué no se consideraron? ¿Qué actividades, etapas y relaciones considera el proceso de implementación definido por el DPMC?



M. Kettering:

Cierta gente tiende a considerar la formulación como algo seguido inmediatamente por la implementación. Una de las lecciones que mencionó PROPLAN, y que nosotros también hemos aprendido, es que la formulación y la implementación tienen ciertas superposiciones. La formulación es un proceso continuo que en determinado momento llega, sin embargo, a un punto de irreversibilidad. En cierto momento uno debe estar tan comprometido con el curso tomado por la acción que ya no puede seguir "formulando". Generalmente, la formulación al llegar a cierto punto se torna relativamente definida y, a partir de allí, se presentan cada vez menos oportunidades para cambiar. A partir de cierto punto no hay reversibilidad, no hay más cambios, cierto punto en que el proceso de implementación se vuelve la característica dominante. Es muy importante percibir y comprender este punto de irreversibilidad. La implementación comienza en algún punto y se convierte en la característica dominante del proceso. Lo interesante acerca de cuando comienza y cuando termina la implementación y la formulación es lo que yo llamo la "jerarquía flotante". Por ejemplo a nivel de políticas, la formulación en determinado momento pasa a ser implementación; a esa implementación usualmente se la llama programa o proyecto. El programa o proyecto mismo comienza con una formulación que, a su vez, es considerada como una implementación de la política. De manera que nuevamente tenemos una formulación de programas o proyectos que, al llegar a cierto punto durante la implementación, llega a un punto de

irreversibilidad. La formulación y la implementación de políticas se superponen. La formulación y la implementación de programas o proyectos comienzan usualmente con actividades. La formulación de actividades es el comienzo de la implementación y la implementación sigue hasta cierto punto definitivo.

He tenido bastante trabajo para llegar a saber qué queremos decir con el término implementación. Quisiéramos que se refiera o afecte a los tres niveles, o sea los niveles de política, programa/proyecto y actividades. Pero las oportunidades que se nos presentan son lo que, en primer lugar, determinan en dónde entraremos a trabajar.

Algo de lo que más me preocupa en lo que se refiere a la implementación es que, de hecho, ocurre a por lo menos tres distintos niveles. Lo que, lamentablemente, ocurre muchas veces en el modelo anterior donde decimos que la planificación y la implementación no están integrados, es que este punto de irreversibilidad se encuentra acá arriba, de manera que precede cualquier actividad que se haga aquí abajo. Nuevamente, no hay oportunidad de retroalimentación antes de llegar al punto de irreversibilidad y yo creo que una de las cosas que tratamos de lograr es que la implementación en los niveles inferiores esté ligada con la implementación y formulación de los niveles superiores.

M. Ingle:

Lo que Merlyn dijo acerca de nuestra definición de implementación, que puede aplicarse a cualquier nivel, es muy similar a la definición que yo mismo usé esta mañana. Vuelvo a la misma porque sigo creyendo que es la definición que queremos usar: "Un proceso administrado para la ejecución de trabajos o tareas". La palabra clave es "ejecución de tareas". ¿Qué tareas o qué trabajos? Depende. Si se trata de políticas, entonces es la tarea de formular políticas. Si se trata de implementar un programa entonces es la implementación del programa. Si se trata de "planificar" un proyecto, entonces la implementación se refiere a la administración del proceso de planificación. Si se trata de implementar un proyecto, entonces se refiere a la implementación o administración de la implementación del proyecto. De manera que, y esto es importante, también incluye lo que hace el Poder Legislativo al formular las leyes. Si la actividad del trabajo es formular leyes, la implementación será la administración del proceso de formular leyes. De manera que nuestra definición de implementación es genérica y se refiere a lo que significa con relación a lo que uno quiere hacer; eso es implementación. La palabra clave de nuestro sistema no es implementación; la palabra clave es administración o gestión. Es el concepto clave en términos del uso de recursos para producir resultados y eso puede ocurrir en cualquier nivel y con cualquier tipo de actividades.

R. Cáceres:

Quisiera referirme a los aspectos de formulación e implementación. Cuando Merlyn habla de que hay formulación e implementación a nivel de política y lo relaciona con un punto de irreversibilidad, confieso que puedo imaginar un punto en el cual es irreversible la formulación a nivel de un proyecto en términos de "documento proyecto", pero no puedo imaginar ese punto de irreversibilidad a nivel de formulación de políticas. La formulación de políticas es un proceso contínuo, un pleno proceso contínuo de diagnóstico y de regeneración, al cual no le veo el fin. Partiendo de esto, creo que hacer un corte analítico a ese nivel en términos de los conceptos de formulación e implementación en función del tiempo, no es en realidad válido para explicar esas categorías que nosotros llamamos políticas.

L. de las Casas:

La explicación de Merlyn y la complementación de Marcus, me lleva a manifestar mi desacuerdo por la forma en que ellos presentan esto. Los cortes analíticos que están utilizando para política, programa, proyecto, son cortes diferentes de los que están en fórmula. En un esfuerzo por relacionarlos, me parece que se confunde. Yo no creo en la irreversibilidad, sobre todo a nivel de política y de la forma en que la define Merlyn, en cuanto a la formulación; no creo en la esencialidad de esas dos etapas.

7. RESULTADOS DE LOS TRABAJOS DE GRUPO

El seminario concentró su atención en el análisis y comparación de los enfoques del DPMC y de PROPLAN sobre planificación y manejo de programas/proyectos de desarrollo rural, con el propósito de lograr un consenso en torno a factores determinantes en la implementación de los enfoques respectivos y determinar las necesidades prioritarias para el mejoramiento de la planificación y el manejo de los programas y proyectos de desarrollo rural en los países miembros del IICA.

Uno de los mecanismos de trabajo establecidos para el seminario fue el de constituir grupos de trabajo, conformados por funcionarios nacionales responsables de programas y proyectos de desarrollo rural de cada país (Jamaica, Colombia, República Dominicana y Venezuela), funcionarios del DPMC y PROPLAN.

De acuerdo al programa y mecánica de trabajo establecidos, el trabajo de grupos estuvo orientado en un primer momento al desarrollo de ejercicios que permitieran crear un ambiente favorable para la acción de cada grupo y desarrollar actitudes abiertas y positivas.

Posteriormente y con base en las presentaciones que PROPLAN y DPMC realizaron sobre sus respectivos enfoques y experiencias, los grupos desarrollaron trabajos orientados a la identificación de las áreas estratégicas de la planificación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural, en las cuales se considera necesario desarrollar acciones de fortalecimiento; así se analizaron factores que se consideran determinantes para la implementación exitosa de acciones en este campo.

La modalidad de trabajo y organización interna de las tareas fue

definida en forma individual por cada grupo. Los resultados parciales de la labor de los grupos fueron presentados y discutidos en reunión plenaria, con base en los cuales se ha preparado la presente síntesis que integra y sistematiza los productos parciales que generó cada grupo de trabajo.

Los resultados se presentan a continuación en dos partes. La primera referida al listado de las áreas estratégicas que los grupos de trabajo juzgaron importante fortalecer y, la segunda, referida a factores que se consideraron importantes para una implementación exitosa de acciones de cooperación en el campo de la planificación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural, los cuales han sido planteados como condiciones necesarias que debe observar la Institución Cooperante y el Gobierno Receptor, así como la definición de características sustantivas que debe otorgársele a la modalidad de trabajo.

Composición de los grupos para la actividad A

Grupo 1:

Moderador: Agapito PEREZ LUNA

Francisco BAREA

Ana Elisa NIÑO

Fausto GRISANTY

Miguel GUILLORI

Merlyn KETTERING

P. Lizardo de las CASAS

Grupo 2:

Moderador: Carlos FONCK

Aníbal SALAZAR

Guillermo MORENO
Vietman DIAZ
Conrad SMIKLE
Fernando del RISCO

Grupo 3:

Moderador: Humberto COLMENARES
Enrique POLO
Benjamín SAMANEZ
Pierrete COUNTRYMAN
Mariano OLAZABAL

Grupo 4:

Moderadores: Alfonso BEJARANO y Gonzalo ESTEFANELL
Joaquín MORENO
Arturo ARAUJO
Marcus INGLE
Ricardo CACERES

Composición de los grupos para la actividad B

Colombia: Ana Elisa NIÑO
Francisco BAREA
Joaquín MORENO
Mariano OLAZABAL
Aníbal SALAZAR
Alfonso BEJARANO
Ricardo CACERES (IICA, Sede Central)

R. Dominicana: Vietman DIAZ
Carlos FONCK
Fausto GRISANTY
Agapito PEREZ
Humberto COLMENARES (IICA, Sede Central)

Venezuela: Arturo ARAUJO
Benjamín SAMANEZ
Miguel GUILLORY
Fernando del RISCO (IICA, Sede Central)

Jamaica: Conrad SMIKLE
Guillermo MORENO

7.1 ACTIVIDAD A

7.1.1 Áreas Estratégicas a Fortalecer

Las acciones de fortalecimiento deben partir del reconocimiento de la existencia de un solo proceso integrado y flexible de planificación-ejecución; de la importancia del desarrollo de marcos conceptuales como elementos ordenadores; y, de la necesidad de generar tecnología adaptada o adaptable a las necesidades específicas de los países. Con base en el análisis efectuado y la experiencia aportada por los participantes, los grupos de trabajo recomendaron otorgar énfasis a las siguientes áreas estratégicas:

- Fortalecimiento y descentralización del sistema de planificación.
- Desarrollo de la capacidad de análisis y propuesta de alternativas de política.

- Desarrollo del sistema de información, a través de la definición de necesidades, el desarrollo de métodos e instrumentos y de los medios para mantenerla actualizada.
- Fortalecimiento de la capacidad de caracterización, análisis e interpretación de la problemática económica, social, institucional y política.
- Fortalecimiento de la capacidad de diseño y operativización de estrategias.
- Mejoramiento de metodologías para la formulación de planes y programas de desarrollo y apoyo a su preparación.
- Desarrollo de la capacidad para identificar, priorizar y preparar proyectos, principalmente mejorando los procedimientos de identificación y de preparación de perfiles, las metodologías de priorización y la formulación de términos de referencia para la contratación de estudios de preinversión.
- Mejorar la identificación y priorización de estudios básicos para el desarrollo rural y su utilización en el proceso de planificación-ejecución.
- Fortalecer la administración de programas y proyectos a través del desarrollo de instrumentos de manejo y la definición de estrategias para ejecución de proyectos.
- Mejorar metodologías y apoyar acciones para la elaboración e instrumentación de planes operativos.
- En casos específicos y a solicitud expresa de los países, participar en acciones referidas a la definición de la organización institucional.
- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional evaluando las modalidades vigentes y proponiendo las modificaciones correspondientes

- Desarrollo de sistemas de información y de metodologías para seguimiento, y evaluación de la ejecución y de impacto de planes, programas y proyectos.

Como parte de las acciones de fortalecimiento en las áreas estratégicas señaladas, se consideró importante que los Gobiernos y las Instituciones Cooperantes se preocuparan por:

- el desarrollo de mecanismos de participación de beneficiarios, considerando este aspecto en el desarrollo de metodologías;
- La documentación y divulgación de experiencias para utilizarlas en el propio país y en otros países;
- el desarrollo de métodos de acción apropiados, el uso de técnicas sencillas y de fácil replicación para maximizar la transferencia de la tecnología generada y aprovechar la cooperación en forma eficaz; y
- la preparación de material didáctico sistematizado en forma de manuales para cada área estratégica de acción.

La experiencia que se genere al fortalecer las áreas de acción señaladas debe recogerse para enriquecer y validar los marcos conceptuales y los instrumentos técnicos.

7.2 ACTIVIDAD B

7.2.1 Factores determinantes para una implementación exitosa de acciones de cooperación en planificación y manejo de programas/proyectos de desarrollo rural

Entre los aspectos que deben tenerse en especial consideración en

la Entidad Cooperante, se pueden señalar:

- que la cooperación ofrecida debe adecuarse a las definiciones del país;
- la cooperación debe basarse en el apoyo a las acciones que los países vienen desarrollando en sus instituciones y en los problemas que son de su preocupación, de tal forma que las propuestas y trabajos en lo posible estén referidos a proyectos ya definidos por los Gobiernos nacionales;
- los productos que se generen como resultado de la cooperación deben ser oportunos y adaptados previamente a las necesidades del país;
- la identificación de áreas temáticas para focalizar en ellas las acciones de cooperación y el desarrollo de las metodologías, debe surgir a través de un proceso de trabajo conjunto entre nacionales y cooperantes. En general, el desarrollo de los instrumentos técnicos debe partir de los existentes o de la documentación de otras experiencias.

Adicionalmente se planteó que la institución cooperante debe prestar una atención preferente a la continuidad de las acciones, sobre todo asegurando un flujo continuo y suficiente de los recursos comprometidos y, a través de la permanencia de los funcionarios. Al respecto se hizo énfasis en que además de su calificación profesional, el personal técnico de la Institución Cooperante debe tener la necesaria capacidad de adaptación y convicción para desarrollar sus actividades en el propio terreno de la acción conjuntamente con funcionarios nacionales.

A nivel del Gobierno Receptor se hizo énfasis en:

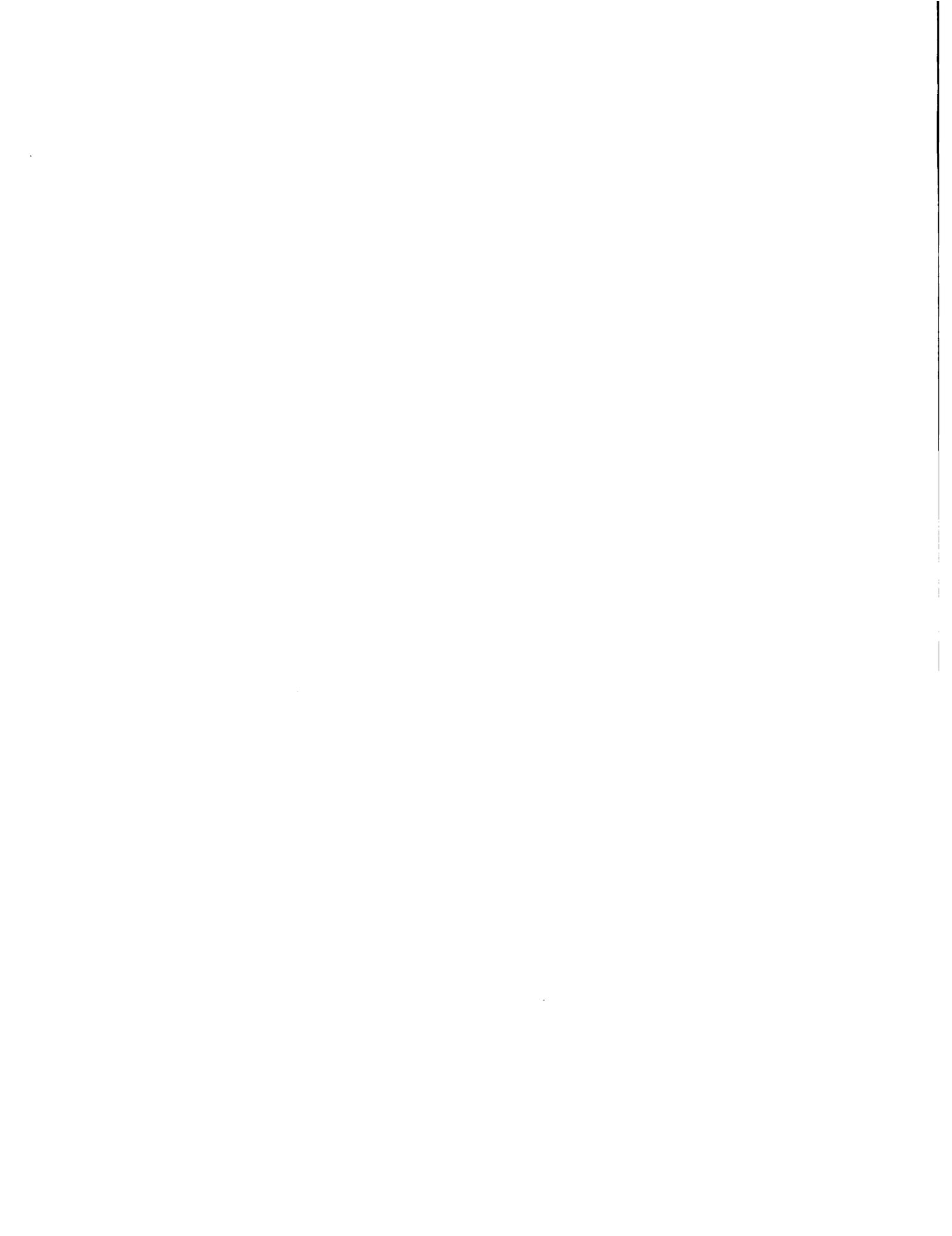
- la importancia del liderazgo de la entidad receptora para hacer un uso eficiente y eficaz de la cooperación;
- el apoyo del Gobierno al desarrollo de las acciones;
- la continuidad y monto suficiente de los recursos que se comprometen para viabilizar la cooperación y las medidas que debe adoptar para institucionalizar sus resultados.

En cuanto a la modalidad de trabajo se consideraron como factores importantes:

- que los compromisos se formalicen a nivel nacional pero que las acciones que se desarrollen se inicien a nivel local, para articularse posteriormente con otras a nivel regional y nacional, manteniendo siempre un constante contacto con las actividades del nivel nacional;
- la cooperación debe ser de carácter recíproco y participativo enfatizando las modalidades de trabajo de "aprender-haciendo" y "transferir-haciendo";
- que se desarrollen mecanismos de participación de los beneficiarios en los programas y proyectos de desarrollo rural para asegurar su continuidad y eficacia;
- dado que las acciones iniciales de cooperación se concentran en una región, es necesario enfatizar las acciones de transferencia en el país en forma gradual y progresiva, adaptándolas a las necesidades específicas de cada zona, desarrollando métodos y estrategias de transferencia;
- para la preparación de proyectos de inversión, la cooperación debería limitarse a acciones de asesoría en áreas específicas muy especializadas, en las cuales no existe una capacidad

nacional;

- otorgar un especial énfasis a la documentación y divulgación de experiencias;
- dar prioridad a la generación de material didáctico para la capacitación en servicio de los funcionarios nacionales en equipos de trabajo como una manera de reducir el impacto negativo de la rotación de personal y lograr un efectivo fortalecimiento institucional.



**"Un enfoque multi-facético de capacitación
para mejorar el manejo de proyectos: El Proyecto de
Planificación Nacional en Jamaica"**

por:

**Dr. Merlyn H. Kettering
Development Project Management Center
Departamento de Agricultura de
Estados Unidos de América**

**Preparado para el Seminario del USDA/AID
"TECNOLOGIAS EN DESARROLLO PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION DE PROYECTOS**

**15 y 16 de enero de 1981
Washington. D.C.**

*** La Traducción al Español de este Documento no es Oficial del DPMC. Ha sido
Preparada por IICA/PROPLAN para facilidad de los lectores**

C O N T E N I D O

	Pág.
I. Introducción	
A. El Problema del Desarrollo	204
B. Antecedentes de las Actividades para Mejorar el Manejo de Proyectos	205
C. Formulación del Proyecto	206
D. Asistencia Técnica Complementaria	206
II. Resultados de las Mejoras Introducidas por el Proyecto	
A. Resultados Esperados	208
B. Evidencia de los Resultados	209
C. Factores que Influyeron en la Obtención de Resultados	209
III. Tecnología para el Mejoramiento del Manejo de Proyectos	
A. Panorama global de la tecnología	213
B. Historia del Desarrollo de la Tecnología	213
C. Formulación y Diseño de la Tecnología	216
Capacitación-Acción	216
The Project Development Resource Team	219
Sistemas de Manejo de Proyectos	220
D. Aplicación de la Tecnología	223
1. Creación de un Sistema de Formulación de Proyectos	226
2. Institucionalización de los Sistemas de Manejo de Proyectos	228
3. Desarrollo de Documentos estandarizados de Proyectos	230
4. Capacitación en las Funciones de Desarrollo de Proyectos	232
5. Diversificación de la Asesoría en Capacitación para diferentes Situaciones	234
6. Concepto ampliado de la Función de Capacitación del PDRT	237
E. Evidencia de los resultados (Productos del proyecto)	238
IV. Resultados del Largo Plazo	
A. Metas deseadas a largo plazo	242
B. Enlaces de causa y efecto	245
V. Conclusiones e Implicaciones	
A. Conclusiones	251
B. Implicaciones para el Mejoramiento del Manejo de Proyectos	254

P R O L O G O

El proyecto es el prototipo de las actividades de desarrollo en los países del tercer mundo. Cuando se desea alcanzar una capacidad nueva o adicional para producir o distribuir bienes y servicios, la financiación y organización toman la forma de un proyecto. Además, si el país urgentemente necesita divisas extranjeras, el proyecto, financiado por instituciones y donantes extranjeros suele verse como una fuente de generación de divisas. Además de ser un medio de generar capacidad de acción, el proyecto tiene ventajas adicionales para las autoridades. Es también un instrumento para conseguir objetivos políticos y sociales, y además, se presta para favorecer a sus electores y, crear y reforzar obligaciones mutuas.

Desde el punto de vista del desarrollo autosostenido, los logros en el campo de manejo de Proyectos no han sido muy buenos. Con pocas excepciones, aún antes del alza del costo de la energía los distintos préstamos y donaciones recibidas por los países en vías de desarrollo no han sido usados en forma adecuada que justifique el optimismo original. Desde 1973, la situación se ha deteriorado aún más. Con un aumento en las demandas de asistencia para el desarrollo, el manejo apropiado del proyecto se convierte en un componente vital de cada plan de desarrollo. Con tal motivo, se hicieron esfuerzos para mejorar el manejo de proyectos, basados en las premisas, que, los mejores resultados en la generación de tecnología se generan cuando son aplicados a través de una experiencia real. En este sentido "tecnología", se refiere a la totalidad de los medios usados para alcanzar resultados prácticos. Uno de los retos más grandes de la década venidera será la administración de escasos recursos para el desarrollo. El Development Project Management Center, bajo los auspicios de USAID/DS/RAD, patrocina este Seminario sobre "Tecnologías en desarrollo para el Mejoramiento del Manejo de Proyectos", con el fin de ayudar a revisar y sintetizar algunas de las experiencias en esta área crítica de

interés tanto para los organismos donantes, como para los países receptores. El DPFC se organizó en 1976 a través de la Oficina de Administración para el Desarrollo en la División de Apoyo al Desarrollo del USAID para ayudar a los países a mejorar su capacidad de manejo de proyectos. Durante los últimos años se han aplicado en el campo, algunas ideas y enfoques nuevos para mejorar el manejo de proyectos. Este seminario está orientado a examinar sistemáticamente las experiencias de organismos e individuos claves que han trabajado para el mejoramiento del manejo de proyectos.

Los objetivos del seminario fueron: detectar experiencias significativas que pueden ser útiles para acciones futuras y examinar circunstancias, contingencias y políticas que forman el ambiente y suministran el marco donde se puedan aplicar diversas tecnologías. En el Seminario se usarán como punto de partida tres casos para reflexionar en base a la experiencia ampliada de todos los participantes. Los casos representan únicamente parte de la información disponible para el Seminario. Se espera que las respuestas al cuestionario enviado anteriormente estimulen a los participantes a aportar al Seminario observaciones centradas y relevantes al tema. El enfoque de este seminario es de especial interés en este momento, por cuanto la responsabilidad y transferencia de beneficio son metas de vital importancia para los organismos donantes y los países receptores. Las actividades de manejo suelen verse como la clave para mejorar el desempeño del proyecto. Esperamos que por medio de la reflexión y síntesis de las experiencias de este Seminario, se consiga identificar elementos comunes y áreas de consenso en base a los cuales sea posible hacer recomendaciones para futuros esfuerzos.

Este documento es una versión preliminar de un estudio de un caso específico, cuyo objetivo es ofrecer información a los participantes a fin de que se preparen para participar en este Seminario. En este caso, la perspectiva general, los temas específicos y las guías de la discusión se basan en una tecnología definida para mejorar el manejo de proyectos. La intención es estimular su

reflexión sobre el tópicó del Seminario y suministrar un trampolín.
De esta manera se procura estimular su interés por el tema del Seminario y proporcionar un punto de partida

MORRIS J. SOLOMON

Coordinador

Development Project Management Center

I. INTRODUCCION

A. El Problema del Desarrollo

A mediados de la década de los años 70, Jamaica enfrentó el problema de atraer y movilizar capital como una contribución indispensable para su programa de desarrollo. El Gobierno estaba ampliando las inversiones públicas y su capacidad de manejo, pero la inversión del capital privado se redujo significativamente. El flujo restringido de divisas extranjeras limitó considerablemente las actividades tanto en el sector público como en el privado. La incapacidad para financiar importaciones de materia prima y artículos de consumo contribuyó a un alto desempleo y deterioro de la situación general. Para detener el ciclo acumulativo de deterioro económico, requirió de nuevos aportes de divisas extranjeras. También existía la necesidad de que el Gobierno demostrara su capacidad de cumplir con los beneficios prometidos, a través de una acción dinámica en su papel dentro de la economía, el cual estaba siendo ampliado. Sin proyectos exitosos, la base política de un gobierno, así como la base financiera, se veían amenazadas.

Para abordar el problema inmediato de obtención de préstamos extranjeros significativos para apoyar la ampliación en la acción del sector público y satisfacer las demandas de capital, el gobierno procuró obtener propuestas de financiamiento aceptables. Tanto los posibles donantes como otorgadores de crédito, hicieron notar que habría cantidades sustanciales de fondos disponibles si el país pudiera preparar proyectos que justificaran su financiamiento. Es así como el Proyecto de Planificación Nacional fue propuesto con el propósito de mejorar la capacidad del país en la formulación y manejo de proyectos de desarrollo a ser financiados con recursos externos. Un supuesto básico en la primera etapa era que los Proyectos presentados debidamente podrían obtener la aprobación de las entidades donantes o financieras y asegurar un flujo de divisas extranjeras. Estos proyectos

generarían también divisas al ejecutarse y, producirán beneficios inmediatos y visibles para satisfacer demandas financieras y políticas que se estaban haciendo tan urgentes.

B. Antecedentes de las actividades para mejorar el manejo de proyectos

La División de Proyectos del Ministerio de Finanzas tuvo la responsabilidad principal en el enlace con agencias donantes y financieros para los proyectos de préstamos al gobierno. Por otra parte a principios de los años 70 se había tomado una decisión para enfatizar la descentralización de las funciones del gobierno. Como resultado, se decidió que el papel de la División de Proyectos era: facilitar la formulación de proyectos, analizar y valorar proyectos y, actuar como intermediario de los organismos de crédito, sin embargo, se le asignaba la responsabilidad de preparar proyectos. Los proyectos debían formularse, patrocinarse e implementarse por medio de Ministerios funcionales, tales como los de Agricultura, Trabajo, Educación, Salud, Vivienda, etc. Otra característica de su responsabilidad era que la División de Proyectos del Ministerio de Finanzas era responsable de promover únicamente proyectos gubernamentales basados en préstamos. Los proyectos financiados por donaciones se manejaban por medio de la Agencia Nacional de Planificación. Dadas estas políticas, la División tenía un personal reducido que enfocaba primordialmente el análisis finanzas y económico de los proyectos sometidos a agencias internacionales para la financiación de préstamos y la coordinación de la formulación y aprobación de proyectos.

El Director de la División de Proyectos, Secretario Permanente, del Ministerio de Finanzas, mantuvo discusiones con el Director de la Misión del USAID en relación a un proyecto para mejorar el manejo de proyectos. El Director quería que por lo menos dos expertos norteamericanos en planificación para que trabajasen en la División de Proyectos. En relación con el personal jamaiquino y con los funcionarios de los Ministerios respectivos, estas personas serían responsables de

colaborar en la preparación de proyectos, sometidos a las agencias donantes y financieras. Los consejeros norteamericanos serían personal suplementario de la División de Proyectos, que se encontraba sumamente escasa de personal; y debían también prestar asesoría técnica a otros ministerios funcionales. El reclutamiento de jamaíquinos calificados fue difícil, en parte por el éxodo de profesionales, pero también debido a las regulaciones del Servicio Civil en cuanto a la restricción de salarios y tipos de profesionales que podían reclutarse para posiciones bajo las estructuras existentes. Por lo tanto el Director se dirigió a varios organismos de crédito que ya estaban patrocinando proyectos en el país, para salvar esa falta de personal. El personal de asistencia técnica estaría directamente involucrado en las funciones y responsabilidades de la División, especialmente en el diseño de proyectos y documentación para préstamos y donaciones.

C. Formulación del proyecto

Después de iniciarse la solicitud por parte del Director de la División de Proyectos, la Misión del USAID, en colaboración con el Director, formuló una propuesta de proyecto y sometió un PID que obtuvo la aprobación de la AID/W. El PID siguió los lineamientos generales para solicitar dos asesores norteamericanos para trabajar con el personal de la División de Proyectos en el diseño de proyectos para ser sometidos a agencias donantes o financieras. El objetivo del proyecto global era mejorar el manejo de proyectos. El resultado sería demostrado por el número de proyectos aprobados e implementados para alcanzar la meta general de aumentar el flujo de divisas extranjeras a la economía.

D. Asistencia técnica complementaria

La ayuda para el diseño de proyectos fue pedida por la Misión. De esta forma el DSB/RAD solicitó el pedido al Development Project Management Center-DPMC- el cual había sido recientemente creado para ayudar a mejorar la capacidad de manejo de proyectos en países que reciben ayuda de la AID. En la primavera de 1976, el DPMC envió un equipo para ayudar en la preparación de un Documento de Proyecto para

un proyecto AID/Jamaica. El equipo estuvo compuesto por Morris, J. Solomon y Edward E. Rizzo. Trabajaron principalmente con el Director de la División de Proyectos para determinar el diseño del mismo. De común acuerdo, se convino que las metas del proyecto podían ser ampliadas de tal forma que se pudiese alcanzar los objetivos de manera más efectiva. Las metas ampliadas fueron las siguientes:

(1) Crear un organismo jamaicano para entrenar y asesorar sobre formulación, evaluación y ejecución de proyectos.

(2) Entrenar un número grande de jamaicanos en formulación y manejo de proyectos.

(3) Crear un flujo continuo de proyectos exitosamente ejecutados. Con esta ampliación de objetivos, los roles de los asesores técnicos americanos cambiaron. Los límites estrechos del trabajo como diseñadores de proyectos se extendieron para incorporar la institucionalización de un equipo de capacitación y asesoría mediante la acción dentro de la División de Proyectos. Los asesores promoverían el desarrollo y manejo de proyectos introduciendo los métodos y enfoque de la "capitación-acción", para simultáneamente apoyar el manejo de proyectos y entrenar personal.

Basados en la aprobación del Director de la División de Proyectos de los lineamientos principales y las metas revisadas, el equipo de diseño del DPMC asumió la responsabilidad de la preparación de la documentación de proyectos. Lamentablemente, el Director debió viajar a Washington en un momento crítico y los subordinados que quedaron a cargo del trabajo no tuvieron una participación significativa en la preparación de los documentos. El equipo de diseño, a pesar de haberlo intentado persistentemente, no le fue posible obtener una participación significativa en los ministerios funcionales que debían formar parte del Comité de Asesoramiento y Dirección para el proyecto.

Debido a las restricciones de tiempo para la presentación al USAID, y la urgencia expresada por parte de la División de Proyectos, el Documento del Proyecto fue determinado dentro de un período de cuatro semanas por los asesores. Después de presentarlo, casi inmediatamente recibió las aprobaciones pertinentes tanto de parte del USAID como del Gobierno de Jamaica y se firmó el Acuerdo del Proyecto. Junto con los objetivos de mejorar el rendimiento del proyecto, también se le propuso al BID ayudar a la División de Proyectos con asesores durante un año para ayudar a establecer un fondo rotativo para la formulación de proyectos de preinversión y el diseño de sistemas mejorados de manejo de proyectos apropiados entre el trabajo del BID y los asesores de la AID.

II. RESULTADOS DE LAS MEJORAS INTRODUCIDAS

A. Resultados esperados

El resultado esperado del Proyecto de Planificación Nacional era un aumento en el flujo de proyectos de desarrollo. Se someterían más proyectos para su consideración; se enviarían mejores propuestas de proyectos a las agencias donantes o de crédito; más proyectos recibirían fondos y la ejecución de los proyectos sería más rápida. El punto central de interés fue puesto sobre proyectos para financiamiento externo, para así facilitar el flujo de divisas extranjeras hacia el presupuesto gubernamental y ayudar a la economía del país. Además los proyectos podrían generar así los beneficios prometidos por el Gobierno en su plan de desarrollo.

Se consideraría que el proyecto habrá tenido éxito si aumentara el número de proyectos financiados con fondos provenientes de fuentes internacionales de préstamos y si hubiera un flujo mayor de proyectos en las distintas etapas del sistema de proyectos. Con base en el mandato de la División de Proyectos, el objetivo principal fue la formulación de proyectos, su aprobación y la negociación del préstamo. No obstante, se reconoció la necesidad de mejorar su ejecución. Se

esperaba que el flujo de proyectos iniciado a través de este esfuerzo se perpetuara a través de la instalación de una capacidad institucional de capacitación en formulación y manejo de proyectos.

B. Evidencia de los resultados

La medida cuantitativa más obvia del resultado del proyecto es el inventario de Proyectos. En número de proyectos presentado para consideración de financiamiento también aumentó considerablemente. A lo largo de la vida del proyecto (1976-1980), el número de proyectos aprobados de la División de Proyectos aumentó desde aproximadamente 40 a más de 100 proyectos de préstamo que se encuentran en diversas etapas de formulación y ejecución. El efecto real, sin embargo, deberá comprender no solamente aquellos proyectos financiados con préstamos extranjeros, sino también todo tipo de proyectos del gobierno.

Proyectos financiados localmente y proyectos pequeños fueron considerados a nivel de prioridad nacional durante 1977 y 1978 a través de los planes de producción de emergencia y de desarrollo de proyectos de empresas cooperativas. Estos esfuerzos gubernamentales se beneficiaron claramente con el Proyecto de Planificación Nacional. Un documento simple de planificación, el Perfil de Proyecto, diseñado por el PDRT facilitó el flujo de ideas del gobierno. Este perfil de Proyecto también se usó para movilizar rápidamente proyectos en respuesta a la Planificación de Emergencia que siguió a la inundación de 1979. El esfuerzo por mejorar el Manejo de Proyectos desarrollado a través del Proyecto de Planificación Nacional, como es obvio, influyó también la formulación de proyectos y mejoras en el manejo en áreas, tales como la pequeña empresa, cooperativas financiadas con fondos locales y proyectos de ayuda de emergencia.

C. Factores que influyeron en la obtención de resultados

El factor principal que ha influido en la obtención de resultados es que la tecnología de mejoramiento del Manejo de Proyectos diseñados a través del proceso de ejecución el proyecto produce resultados

inmediatos y directos, La mejora en el manejo de proyectos se debe a que esta tecnología es parte integral de los proyectos reales.

La formulación y manejo de proyectos mejoran a través de la "capacitación acción" trabajando en su propio contexto, organizativo, con equipos de proyectos reales. Los miembros de los equipos reciben los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para realizar sus tareas en proyectos reales dentro de los términos correspondientes. La "capacitación acción" es un esfuerzo de desarrollo organizacional designado a reforzar los sistemas de manejo de proyectos en el ámbito de la propia organización de los proyectos. Apoyando proyectos y sistemas de manejo de proyectos, la "capacitación acción" puede enfocarse hacia la resolución de problemas de organización y satisfacer las necesidades reales y urgentes para actuar en proyectos reales a medida que los mismos van avanzando. El clima de trabajo/aprendizaje creado por la "capacitación acción", motiva a los participantes a actuar de una manera realista y responsable. A través de equipos de proyectos, se crean vínculos dentro y entre las organizaciones que facilitan su desarrollo, su organización y la mejora de la eficiencia del conjunto. Esta tecnología permite un enfoque global, pero flexible, de la ejecución que metodológica, que funcionalmente se orienta hacia problemas específicamente identificados que afectan el desempeño de los proyectos.

Los resultados como es natural, se vieron fuertemente afectados por factores externos a la tecnología. Estos pueden resumirse como la persistencia de mantener enfoques tradicionales en el manejo de proyectos, las estructuras del Servicio Civil, el compromiso de personajes claves del medio y el contexto socio-económico. El proyecto no se inició en el vacío. Las estructuras y el personal del Gobierno tenían experiencia en el manejo de proyectos. Gran parte del poder y de la influencia en la toma de decisiones había sido personalizada pero, había probado ser efectiva en cierta manera. Las estructuras tradicionales del poder tuvieron que revisarse y evaluarse cuidadosamente antes de que los sistemas modificados pudieran ser institucionalizados.

El éxito del proyecto requirió intervenciones en el área de desarrollo organizacional, así como evidencias rápidas y demostrables del valor del enfoque de los cambios propuestos.

Las estructuras del Servicio Civil influyeron poderosamente en los resultados del proyecto. La institucionalización de la unidad de consultoría en capacitación se retardó porque un equipo no podía reclutarse ni nombrarse bajo las disposiciones existentes dentro del Ministerio de Finanzas. En 1979, un documento del Ministerio hizo efectiva la creación de una entidad estatutaria (PAMCO) con responsabilidades específicas para la introducción e integración de sistemas de formulación y seguimiento de proyectos para resolver muchas de las controversias relacionadas con la institucionalización y desarrollo de sistemas. Además, dentro del contexto burocrático, los sistemas de incentivo normales no promovían la ejecución eficiente de proyectos. Se hicieron algunas adaptaciones, por ejemplo, se decidió permitir pagar el salario máximo al personal temporalmente asignado a proyectos financiados con fondos externos para resolver algunos problemas de la estructura de los mismos. Los sistemas de seguimiento y de información fueron modificados para satisfacer los requerimientos del proyecto. Se establecieron estructuras para la toma de decisiones y sistemas de información para apoyar la organización y ejecución de proyectos. Debe tenerse cuidado, sin embargo, en el ajuste de las estructuras burocráticas ya que los cambios introducidos pueden tener efectos negativos, no previstos, en el funcionamiento global del sistema, a pesar

(*) La Compañía de Análisis y Seguimiento de Proyectos, una agencia del Ministerio de Finanzas y Planificación (PAMCO)-(Project Analysis and Monitoring Company)

de los efectos positivos inmediatos en los proyectos. El grado de compromiso de las personas claves que actúan en el manejo del proyecto es crítico para lograr los resultados del proyecto. La División de Proyectos tenía cuatro directores, cada uno con distintos objetivos y su interpretación del valor y del papel de esta nueva unidad. La posición del Directorio político también era confusa. A menudo los políticos buscaban resultados inmediatos en el rendimiento en proyectos específicos, pero se resistían a la disciplina implícita en los sistemas y a los esquemas de trabajo para la planificación, análisis y manejo, así como a las normas para la toma de decisiones compartidas. La cooperación de agencias donantes o de crédito también variaba de acuerdo a sus costumbres y modos de operar con respecto a la secuencia de documentos de planificación y decisiones. Había que convencerlos de que coordinaran con el sistema jamaicano, por ejemplo, para buscar aprobación a través del sistema de Gobierno, en vez de depender solamente de intereses del sector patrocinante o del Ministerio.

Finalmente, el marco socio-económico jugó un papel muy importante en el cumplimiento de los proyectos. La tendencia de depender de sí mismos puso mayor énfasis en proyectos pequeños, con financiamiento local. Dentro del contexto de una economía en declinación, de nuevas alternativas ideológicas y cambios en la orientación del desarrollo, las modificaciones en la naturaleza y manejo de los proyectos nacionales fueron claras. Los indicadores de la repercusión para el Proyecto de Planificación Nacional tuvieron que ser reinterpretados dentro de este contexto cambiante. Una característica implícita, de esta tecnología es que está tan ligada a su medio ambiente que puede adaptarse fácilmente al nuevo contexto, mientras mantiene sus patrones básicos de cumplimiento para establecer un sistema de informaciones adecuadas y veraces.

III. TECNOLOGIA PARA EL MEJORAMIENTO DEL MANEJO DE PROYECTOS

A. Panorama general de la tecnología

La tecnología para el mejoramiento del Manejo de Proyectos en el Proyecto de Planificación Nacional se compone básicamente de tres partes:

- 1) el uso de un enfoque de "capacitación acción, que se caracteriza por su énfasis en el entrenamiento en el país, en el lugar, de equipos asignados a proyectos prioritarios reales.
- 2) la creación de un equipo de capacitación y consultoría para ayudar en el desarrollo de proyectos y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la formulación y manejo de proyectos; y
- 3) la institucionalización de los sistemas de manejo de proyectos para unificar y clarificar el conjunto de procedimientos, métodos, responsabilidades y acciones posibles necesarias para movilizar proyectos a través de varios etapas de desarrollo

Tal como se aplica en el Proyecto de Planificación Nacional de Jamaica, constituyó una aplicación singular y novedosa de la tecnología para el mejoramiento del manejo de proyectos. Era la primera vez que se combinaban los tres componentes de la tecnología para un proyecto a largo plazo en el país. Debido a esto, hubo una gran flexibilidad en el diseño del proyecto y, sólo se fijaron los lineamientos principales de la tecnología en el documento del Proyecto. El Resumen de Diseño del Proyecto se indica en la Cuadro 1, el Marco Lógico para el Proyecto de Planificación Nacional.

B. Historia del Desarrollo de la Tecnología

El primer intento conocido de usar proyectos reales en el análisis de proyectos fue en un curso de seis semanas dado por Morris J. Solomon, en la Escuela de Graduados de Asuntos Públicos e Internacionales de la

Cuadro 1. Resumen del diseño de un Proyecto - Marco lógico

Título y nombre del Proyecto: PLANIFICACION NACIONAL (Programación de las Inversiones-Proyectos)

DESCRIPCION ABREVIADA <u>Programa u objetivo Sectorial:</u> El objetivo general al cual este proyecto contribuye: Incrementar la utilización de los recursos de desarrollo disponibles.	INDICADORES OBJETIVOS VERIFICABLES <u>Medida del logro de los objetivos:</u> Incrementar los préstamos institucionales (proyectos) del exterior por lo menos en un 80% para el período 1977-80 tomando como base el período 1973-1976.	MEDIOS PARA VERIFICARLOS Verificar el presupuesto del gobierno y los informes de instituciones financieras.	SUPUESTOS IMPORTANTES <u>Supuestos para lograr las metas:</u> 1. Disponibilidad de fondos e intereses de las agencias financieras. 2. Condiciones políticas y económicas favorables para el desarrollo en Jamaica.
<u>Propósito del Proyecto:</u> Desarrollar los conocimientos y destreza para el diseño y administración de proyectos que permitirá. 1. Incrementar el número de proyectos jamaquinos disponibles para su financiación por medio de fuentes internacionales o locales. 2. Mejorar la implementación y reducir el tiempo necesario para terminar proyectos.	<u>Condiciones que indicarán que los objetivos del proyecto fueron alcanzados: situación final.</u> 1. Durante el período 1977-80 planificar 40 ó más Proyectos de los Ministerios, comparados con los 20 Proyectos del período realizados en el período base 1973-1976. 2. El DPRT/Equipos de Trabajo diseñarán y desarrollarán aproximadamente 10 proyectos por año. 3. Aumentar la utilización de fondos un 40% durante 1977-80 con relación al período base 1973-1976.	1. Examinar los planes de Proyectos y el Programa de Inversiones. 2. Analizar los Informes del Gobierno relacionados con la utilización de fondos.	<u>Supuestos para los objetivos:</u> 1. El G.O.J. habrá identificado suficientes Proyectos y dispondrá del personal para prepararlos. 2. El G.O.J. mantendrá el objetivo de acelerar la implementación de proyectos y tomará medidas necesarias para ello. 3. Algunos miembros del grupo de trabajo del Ministerio (diseño) participarán en la fase de implementación del proyecto.
<u>Resultados:</u> 1. Un equipo jamaquino para el desarrollo de recursos capacitado y con experiencia. 2. Grupos de trabajo en los Ministerios del Gobierno capacitados en la preparación e implementación de proyectos. 3. Un manual jamaquino de capacitación para la preparación y ejecución de proyectos.	<u>Magnitud del Resultado:</u> 1. Un equipo de 4 funcionarios con 2 ó más años de experiencia en capacitación y asesoramiento. 2. Más de 180 personas (alrededor de 36 Grupos de Trabajo) capacitados al finalizar el Proyecto. 3. Un manual conteniendo materiales, de enseñanza y métodos cubriendo todas las fases de un proyecto.	1. Informes y comentarios de los proyectos. 2. Verificación de los registros de las personas capacitadas y de los grupos. 3. Verificación del manual.	<u>Supuestos para lograr resultados:</u> 1. El personal del DPRT tendrá un salario, un nivel y el apoyo de los altos niveles necesario para retenerlos. 2. Los Ministerios colaborarán patrocinando grupos, seleccionando Proyectos y facilitando empleados, para la capacitación. Incentivos adecuados para los miembros de los grupos de trabajo. 3. El DPRT y los Ministerios colaborarán en el desarrollo del manual (suministrando información, casos para su estudio, etc.).
<u>Insumos: (Inputs)</u> 1. La financiación de AID: Asistencia técnica: US\$370.000 Materiales: US\$15.000 2. Financiación del G.O.J. personal y apoyo logístico. 3. BID: Asistencia técnica.	<u>Implementación del Objetivo</u> (tipo y cantidad) 1. US\$375.000 de subvención a lo largo de un período de 3 años. 2. G.O.J.: \$175.000 de fondos locales y salarios para los grupos de trabajo. 3. BID: US\$80.000 para dos técnicos (el G.O.J. contribuye con US\$10.000 del costo)	1. AID: Presupuesto e informes del años fiscal. 2. G.O.J. Constatar el personal y los servicios previstos. 3. BID: Constatar los servicios técnicos recibidos.	<u>Supuestos para suministrar insumos (Inputs)</u> 1. AID: Aprobación de asignaciones y su desembolso a tiempo. Asumiendo que se pueden conseguir y retener asesores competentes. 2. G.O.J.: Proveer en cantidad, calidad y a tiempo la contraparte de personal. El apoyo y la financiación continua a los niveles adecuados. 3. BID: Proveer asistencia competente y coordinar con los contratistas del USAID.

Universidad de Pittsburgh en 1962 o 1963. El curso tenía una fase teórica y analítica y, una "fase práctica". A los participantes se les pidió discutir un problema de su propio país y los posibles enfoques para resolverlo. Después de algunas discusiones, el concepto o técnica con relación al problema en el país sería introducido, así como su adecuación. Luego se planteaban ejercicios y problemas hipotéticos que los estudiantes tenían que resolver, diseñados para ampliar su conocimiento del concepto y practicar el uso de técnicas analíticas. En la fase práctica, se formaron grupos interdisciplinarios (generalmente de distintos países) para trabajar en un proyecto real traído de varios países. Desde 1963 hasta 1965 Solomon, dirigió una serie de seminarios bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos en Venezuela América Central, Colombia y Brasil. Era obvio que haciendo que los participantes relacionaran conceptos y técnicas a situaciones de sus países aumentaba el interés en el contenido del curso. Esto, junto con la guía del instructor en el trabajo de grupo sobre un proyecto real, creó un ambiente de aprendizaje muy favorable. Había una fuerte tendencia para que el aprendizaje se desarrollará en un ambiente de igualdad. Cada miembro del grupo del proyecto aprendió algo sobre las distintas disciplinas de sus compañeros de equipo. Un resultado importante fue que los participantes reconocieron el valor de diferentes disciplinas para el diseño y el análisis de proyectos.

El resultado de la capacitación en el Seminario de la OEA fue excelente. No obstante, las actividades de seguimiento de Solomon, indicaron que muchos de los participantes no tuvieron la oportunidad de aplicar en su trabajo lo que habían aprendido. En muchos casos, sus supervisores no comprendieron las posibilidades de usar los conocimientos recién adquiridos. El diseño y análisis del proyecto en la mayoría de casos no era sistemático, sino especialmente personal. En algunos casos, los supervisores requirieron que sus subalternos usaran sus habilidades recién adquiridas para "adornar" proyectos propuestos.

En 1966, la Organización de Estados Americanos le pidió a Solomon que introdujera la fase práctica en el curriculum de análisis del proyecto de CETREDE en Fortaleza, Brasil. A pesar del escepticismo inicial de su personal, el Sr. Solomon puso en práctica esta fase. El personal se sorprendió ante la receptividad de los participantes y la alta calidad de los proyectos preparados. La fase práctica pasó a ser una parte fija del curriculum. También se extendió al curso sobre ejecución de proyectos. Muchos de los proyectos resultantes de los cursos de CETREDE han sido financiados por el Banco del Nordeste. Más tarde, cuando el Gobierno de Brasil asumió CETREDE, mantuvieron estas características en sus cursos de manejo de proyectos.

El uso de la fase práctica fue adoptada por la Universidad de Administración Pública de la Universidad de Ife que en 1971-1975 incluía a tres personas. El seguimiento de los participantes mostró resultados similares a aquellos logrados en los Seminarios de la OEA.

C. Formulación y Diseño de la Tecnología

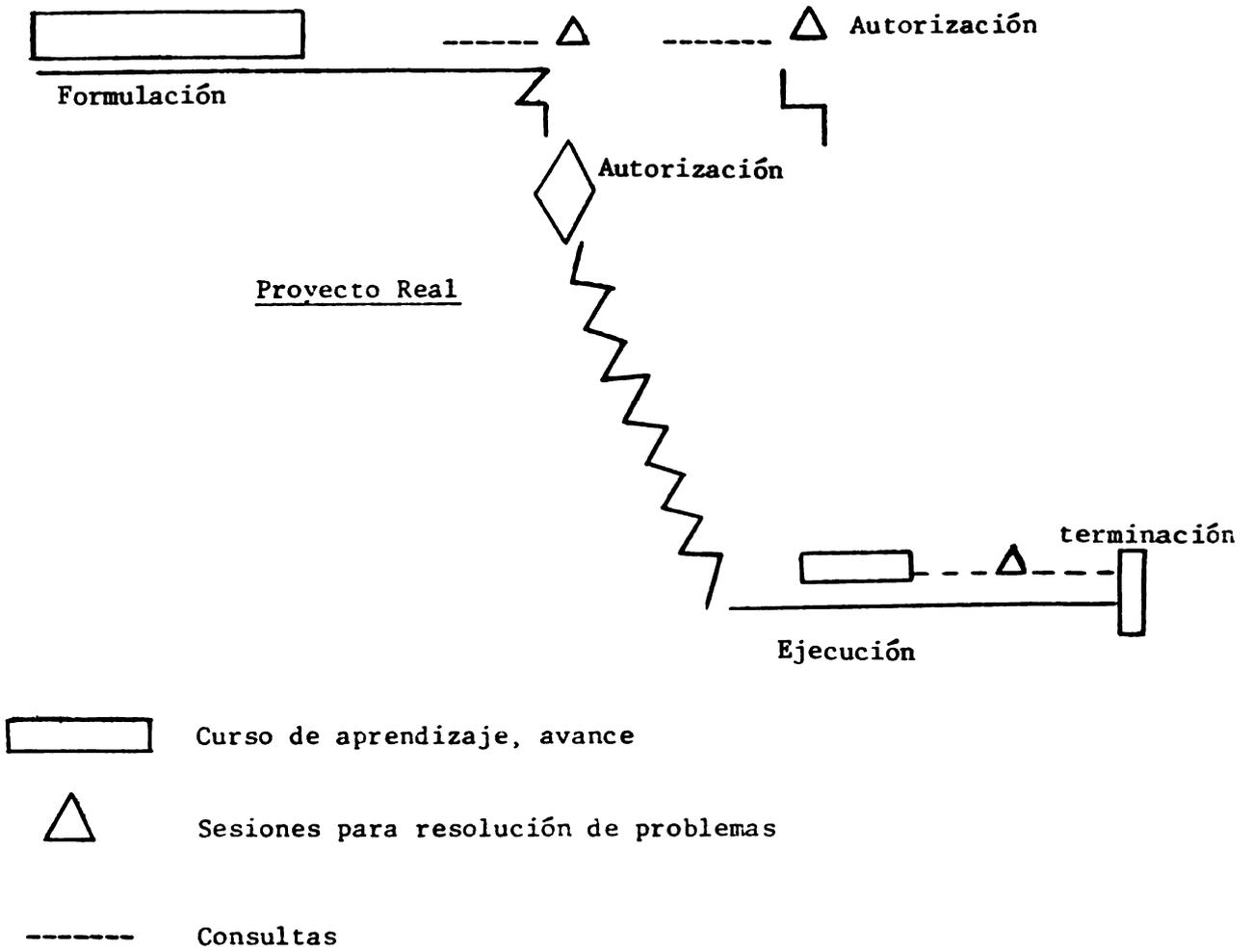
i. Capacitación-Acción

La clave de esta tecnología de manejo de proyectos es la metodología de "capacitación-Acción", un enfoque característico por su énfasis en la capacitación en el manejo de proyectos en el país y en el lugar de personas reponsables de los proyectos "reales". La "capacitación-acción" está diseñada para satisfacer las necesidades de las personas con el fin de resolver problemas existentes en las actividades de los proyectos reales. La "capacitación-acción" hace uso de la propia experiencia de los responsables de las actividades y los problemas de los proyectos como puntos principales para que las personas aprendan el manejo de proyectos.

Como una forma sistemática de capacitación, orientada hacia la acción, en el servicio, esta metodología por su propia naturaleza,

ejecuta funciones prácticas de desarrollo de proyectos. En la práctica, los proyectos usados en la "capacitación mediante la acción", se seleccionan por medio de la agencia o ministerio patrocinador y, un grupo de trabajo del proyecto se asigna al desarrollo del mismo. Para la fase de planificación, el equipo de planificación del proyecto recibe un entrenamiento inicial breve (p. eje. 80 horas) durante el cual ellos comienzan a planificar. A esto le sigue un período de consultas y seminarios de trabajo hasta que se termine un plan total del proyecto. Si se autoriza la implementación del proyecto, se nombra un equipo de implementación de proyectos, y recibe un entrenamiento somero inicial (p. ej. 80 horas), seguido por consultas, seminarios de trabajo y revisiones de avance. El Cuadro 2 ilustra el diseño del proyecto para la "capacitación mediante la acción".

*



..Cuadro 2. Modelo de la capacitación mediante la acción.

The Project Development Resource Team

La capacitación-acción es llevada a cabo por un equipo de entrenamiento y consulta experimentado en el área de formulación y manejo de proyectos. Este equipo debe ser:

- 1) Interdisciplinario, compuesto de profesionales altamente calificados en áreas relevantes tales como análisis financiero y contabilidad, ingeniería, economía agrícola, educación, etc.;
- 2) Asignado a tiempo completo para el trabajo del equipo
- 3) Localizado en un ministerio de gobierno (tal como el Ministerio de Economía) o gozando de un estrecho contacto con éste.

En Jamaica, se denominó como Project Development Resource Team PDRT. Este es verdaderamente un equipo de apoyo para el desarrollo de proyectos porque brinda asistencia específica a través de la capacitación y la consultoría. El PDRT ayuda en el diseño de proyectos y de sistemas de proyectos. Este equipo entrena y asesora clientes en apoyo de actividades relevantes de proyectos específicos dentro de sistemas de proyectos, tales como la documentación propia del proyecto, aplicación de criterios evaluativos, procedimientos para la revisión y centros de decisión, instrumentación de la ejecución, responsabilidades de seguimiento, etc.

El PDRT lleva a cabo talleres y sesiones de solución de problemas que son planeados cuidadosamente para responder a necesidades operativas de equipos de trabajo de proyectos y organizaciones patrocinadoras. El tiempo y duración de las actividades del PDRT son organizadas a la conveniencia de ministerios y agencias en funcionamiento. Esto requiere un compromiso de flexibilidad para que permita variabilidad en las acciones y por ende, que sea realmente útil a los equipos proyecto, i e., duración, cobertura, profundidad involucrando varios grados de relación de entrenamiento y acción, intervenciones de mediano y largo

plazo y talleres. Todas las actividades son planeadas y llevadas a cabo en colaboración estrecha con oficiales responsables del proyecto y de organizaciones relacionadas con éste.

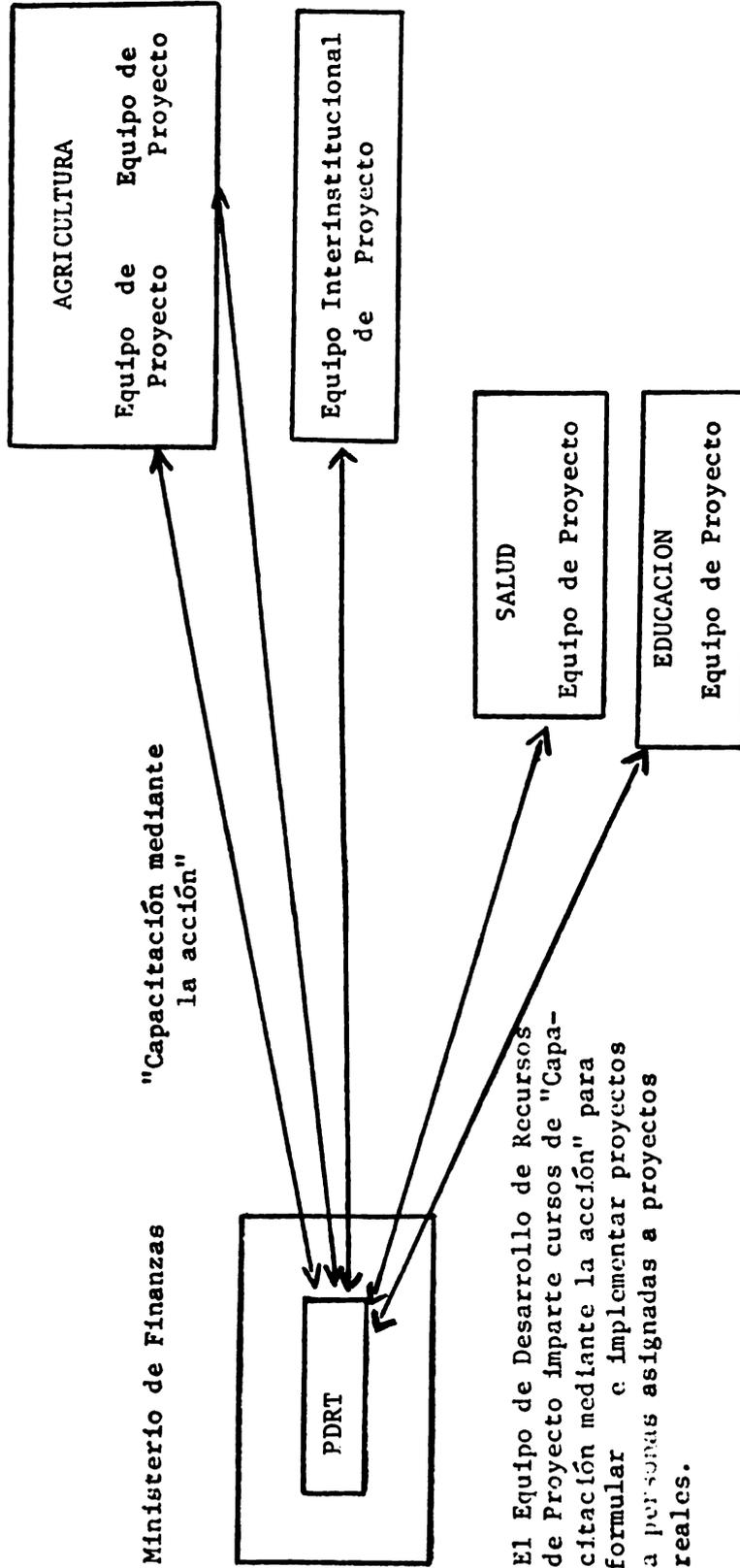
El servicio del PDRT a los ministerios y agencias en operación promueve un inmediato progreso mientras se desarrolla la confianza en el proyecto de capacitación de miembros de equipos locales. La responsabilidad del proyecto es mantenida con la organización patrocinadora. Como parte del diseño del proyecto, los asesores extranjeros pueden ser utilizados para ayudar a los equipos de trabajo nacionales y asistirlos temporalmente en proyectos específicos según sea necesario. La responsabilidad del esfuerzo, sin embargo, es de la organización local. El PDRT fue ubicado en la División de Proyectos del Ministerio de Economía, según el Proyecto Nacional de Planificación. La responsabilidad del PDRT fue usar la capacitación-acción para facilitar el desarrollo de proyectos y para elevar la capacidad en planificación y administración en ministerios y agencias en funcionamiento. (Ver Cuadro 3).

Como se ilustra en la Cuadro 3, la relación del PDRT con las agencias patrocinadoras o ejecutoras es de doble vía. Las agencias en operación son vistas y servidas como clientes por el PDRT.

Este debe poner su atención y sensibilidad en los ministerios. Estas instituciones saben lo que necesitan, qué es lo que se sabe ahora, cuales recursos hay disponibles, qué se espera de estos y que se puede alcanzar realmente. El status del sujeto de capacitación es esencial para aquellos que están involucrados en la capacitación-acción, los asesores, el equipo de apoyo, el equipo de trabajo y los administradores de las organizaciones patrocinadoras.

Sistemas de Manejo de Proyectos

Una de las dificultades fundamentales del manejo de proyectos es que un proyecto requiere de una organización temporal pero efectiva



Cuadro 3: Equipo de Capacitación y Consulta y Grupos de trabajo de proyectos

capaz de reunir las diversas políticas decisiones y recursos que influye en la ejecución. Los proyectos establecidos, componen en su ámbito, secciones de varias organizaciones formales. Esto requiere de una coordinación de diversos y fragmentadas piezas de información, insumos, decisiones, asesorías, procedimientos y estructuras en los inicios de la identificación de los proyectos. Los sistemas de proyectos se necesitan para coordinar e integrar tanto el diseño y autorización como el manejo propiamente dicho, de proyectos desde su concepción hasta la ejecución. Los sistemas de manejo de proyectos también sostiene fundamentos de participación que compromete para los propósitos y diseño de los proyectos, incorpora diversos conocimientos percepciones, y asegura que estos reflejen la realidad de su medio.

Un sistema integralde manejo de proyectos es un único proceso para coordinar y reunir todas las actividades de formulación, toma de decisiones y manejo desde la concepción del proyecto hasta su ejecución. Los Sistemas institucionalizados clasifican y definen la totalidad de procedimientos, métodos y acciones posibles requeridas para movilizar proyectos a través de etapas particulares de desarrollo. Un sistema integral es compuesto de distintos subsistemas relacionadas con aquellas actividades específicas involucradas con identificación, formulación, valoración, selección, aprobación, autorización, activación, ejecución, control, terminación y/o evaluación. La toma de decisiones procedimientos, formatos, hojas de trabajo, criterios, responsabilidades y revisiones, son bien definidas para facilitar el movimiento de los proyectos en un ritmo similar con un marco de referencia aplicado.

Los Sistemas de Manejo de Proyectos Locales crea el clima de y para la colaboración y cooperación de las organizaciones del país receptor así como agencias donantes o de crédito y facilita el medio para un entendimiento mutuo, apreciación y logro de tal forma que organizaciones apropiadas puedan trabajar en conjunto. Los marcos de referencia comunes, lenguaje, criterios y procesos eliminan cualquier contratiempo en el desarrollo de proyectos.

Los Sistemas de Manejo de Proyectos proveen los fundamentos para estos y crea un medio en el que otros componentes de la tecnología capacitación-acción y la modalidad de "equipo de capacitación y consulta" (DPRT), puedan ser aplicados efectivamente.

D Aplicación de la tecnología

El PDRT fue responsable de:

- 1) incrementar la capacidad de formulación y manejo de proyectos, en el gobierno, especialmente en los niveles de ejecución y apoyar a las políticas de desarrollo del gobierno y la descentralización.
- 2) Utilizar el enfoque de capacitación-acción a fin de que la capacitación resulte en un inmediato y directo desarrollo del proyecto; y
- 3) Formar una unidad local institucional capaz de llevar a cabo labores de capacitación y asesoría en el futuro desarrollo de habilidades en manejo de proyectos en Jamaica.

El Proyecto Nacional de Planificación fue activado cuando el PDRT empezó a trabajar en noviembre de 1976, con el ánimo de dos asesores norteamericanos (un ingeniero y un economista) quienes se reunieron dos técnicos Jamaicanos (un analista de sistemas y un analista financiero). El PDRT se utilizó para acelerar la dinámica de los proyectos a través de las etapas de formulación y ejecución, mediante la capacitación y consultoría a equipos de trabajo de los proyectos.

Se le dió prioridad al Ministerio de Agricultura en estas acciones porque algunos proyectos nuevos en agricultura fueron requeridos por el gobierno. Además, el énfasis inicial fue en formulación y valoración de nuevos proyectos para atraer intercambios con otros países. Así

es como fueron desarrollándose y aprovechándose los nuevos proyectos. Además, los cuellos de botella en la ejecución fueron haciéndose indentes, la capacitación acción fue encausada para cubrir las áreas de ejecución y manejo.

La capacitación acción se amplió para incluir los aspectos de ejecución y manejo. Por otra parte, al ir desarrollándose los sistemas y capacidades en los proyectos agrícolas, estas se extendieron a la salud, educación y otros sectores.

Los proyectos son modelos con un fin específico, diseñados para producir un cambio deseado. Se basan en series de hipótesis y supuestos de cómo es el mundo, cómo actúa y cómo puede cambiarse. La mayoría de los proyectos de desarrollo son más inciertos de lo que se demuestra en los diseños escritos. Lo anterior tiende a ser aún más cierto en los proyectos de desarrollo institucional (institution building) y de cambio organizacional. La incertidumbre y el desconocimiento acerca del medio ambiente y de los factores condicionantes, se combinan para provocar circunstancias a lo largo de la ejecución que requieren una modificación sustancial de la formulación inicial del proyecto. Afortunadamente, el diseño y manejo de los proyectos referidos al Proyecto Nacional de Planificación permitieron una gran flexibilidad, facilidad para la experimentación y autonomía en la ejecución para que las modificaciones pudieran llenar las demandas de las situaciones cambiantes y el ambiente.

Las mayores modificaciones en los planes originales del Proyecto Nacional de Planificación incluyen las siguientes:

1. Creación de un sistema de formulación de proyectos.
2. Institucionalización de sistemas de Manejo de Proyectos.
3. Introducción de documentos estandarizados de proyectos, por ejemplo, el Perfil de Proyectos, como parte del sistema de proyectos.
4. Diversificación de la capacitación para distintas funciones dentro de la formulación, la preparación para la ejecución y el manejo de proyectos.
5. Diversificación de la asesoría en capacitación para diferentes situaciones.
6. Ampliación de la función de capacitación del PDRT.

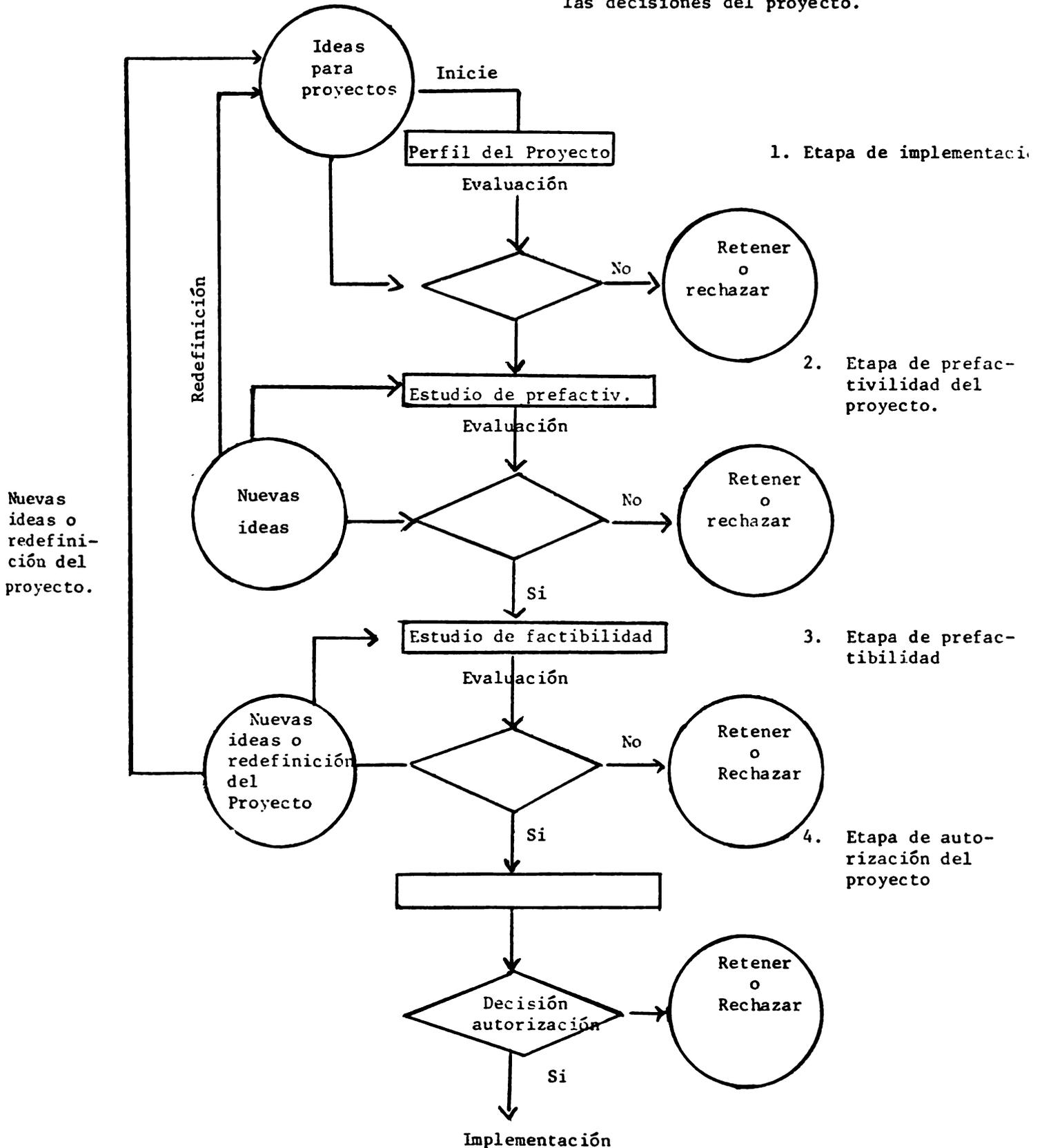
1. Creación de un sistema de Formulación de proyectos

El PDRT diseñó el plan de capacitación gerencial para los encargados de tomar las decisiones sobre los proyectos a ejecutar, basado en la presentación de un sistema coordinado y ordenado para la identificación, evaluación, preparación y aprobación de proyectos. El estudio intensivo y las discusiones con oficiales jamaíquinos dieron como resultado el diseño de un Sistema Nacional de Proyectos, y la posterior adopción del sistema por parte del gobierno jamaíquino. El sistema de formulación de proyectos ha evolucionado hasta adoptar la forma definitiva después de haberlo usado en muchos proyectos reales durante los últimos tres años.

El sistema comprende el desarrollo de formularios normalizados para documentos de proyecto con el fin de presentar una información clara y compatible para todos los proyectos y así, facilitar el proceso de análisis y toma de decisiones.

En ciertos puntos designados del proceso y, con los datos presentados en estos formularios, se toman decisiones sobre el proyecto usando criterios de prioridad e importancia. El procedimiento y el contenido del sistema del proyecto son la base de los programas de capacitación del PDRT. Cuadro 4 presenta un panorama general del sistema de formulación de proyectos de Jamaica. Este señala una serie de estudios de proyectos sobre costos que van sucesivamente aumentando. Por supuesto, el sistema es únicamente un modelo. El tiempo, la cantidad y profundidad de los estudios de pre-inversión, variarán dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, así como de otras variables. El plan de "capacitación acción" del PDRT se adapta a las necesidades del sistema de Formulación de proyectos recién establecido en vez de enfocarlo a ciertos proyectos seleccionados. Una lección importante aprendida durante el proyecto es que la "capacitación la acción" funciona mejor con sistemas coherentes de formulación, selección y seguimiento de proyectos. Una de las primeras tareas del ERDP fue la de

Cuadro 4. Esquema general del Sistema de formulación del Proyecto, destacando los puntos de decisión, la preparación de documentos y el flujo de las decisiones del proyecto.



diseñar un sistema de planificación y de toma de decisiones sobre proyectos. Este sistema ha evolucionado hacia un proceso aceptado para la toma de decisiones del gobierno sobre proyectos. En la etapa de identificación, un comité de pre-selección interministerial juzga los méritos del objetivo del proyecto a la luz de las prioridades nacionales y sectoriales. El comité de pre-selección está compuesto de representantes de todos los Ministerios y Agencias claves involucrados en el desarrollo, tales como la Agencia Nacional de Planificación, el Consejo de Investigaciones Científicas, la Compañía de Análisis y Seguimiento de Proyectos, (PAMCO) el Ministerio de Planificación, etc. Puede promover un proyecto para profundizar el estudio (involucrando una investigación más extensiva y la financiación de estudios de pre-inversión y factibilidad), recomendar su implementación, solicitar clarificación o reformulación con relación a aspectos del proyecto o rechazarlo. La decisión del Comité de pre-selección debe ser examinada y aprobada por el Consejo Económico antes de ser oficializada. Este punto de decisión permite una temprana discusión sobre la conveniencia de seguir adelante con más estudios sobre las ideas presentadas y reduce los costos de los estudios de proyectos. PAMCO sirve como Secretaría del Comité de pre-selección y coordina la evaluación de los proyectos en etapas avanzadas de estudio.

2. Institucionalización de los sistemas de Manejo de Proyectos.

El éxito del sistema de formulación de proyectos en la resolución de problemas básicos a medida que los proyectos avanzan a lo largo del proceso de planificación, fue alertado sobre la necesidad de introducir sistemas de manejo para otras fases del desarrollo de proyectos. Se identificaron problemas específicos desde el punto de vista de seguimiento y programación presupuestaria de proyectos, por ejemplo, que estos podrán controlarse más fácilmente si los sistemas de manejo de proyectos se iniciaron contando con información y controles más precisos. En consecuencia, PAMCO se hizo responsable del diseño e implementación de los sistemas de seguimiento, auditoría y manejo.

Se requieren planes específicos para la implementación de proyectos. El seguimiento se realiza controlando planes de trabajo y presupuesto. La información se simplifica y se integra a distintos niveles para sincronizarla con fechas y puntos críticos de decisión. Los diferentes sistemas iniciados recientemente ya han tenido un impacto positivo sobre el comportamiento en la ejecución, el uso controlado de divisas extranjeras, una mejor coordinación del presupuesto, la identificación y la resolución de problemas de ejecución y, la evaluación del resultado de la auditoría de proyectos.

El PDRT juega un rol clave en el diseño y la institucionalización de los sistemas de programación y de seguimiento, que se establecieron para facilitar y acelerar la terminación del proyecto. Para mantener las metas originales del proyecto, PAMCO juega un rol central en el seguimiento de proyectos para asegurar el uso efectivo y eficiente de divisas extranjeras de proyectos de inversión de capital. Estos sistemas ampliados de manejo de proyectos exigen una ampliación del rol de capacitación del PDRT. Conforme se va aumentando la capacidad de formulación, el énfasis original sobre programación de proyectos de pre-inversión se traslada a la ejecución y a la solución de problemas de manejo.

La introducción de sistemas de manejo de proyectos trae aparejado un cambio significativo en los sistemas y comportamientos organizacionales. Este no es un proceso no rápido ni fácil. Requiere que el PDRT tenga conocimientos y experiencia en los enfoques y técnicas de cambios y desarrollo organizacional, así como en las áreas de capacitación y las técnicas propias de los proyectos. El diseño del proyecto no reflejó la importancia de este aspecto en el mismo. Por ejemplo, las calificaciones del PDRT y de los asesores del proyecto no incluyeron la necesidad de experiencia relacionada con el desarrollo organizacional, capacitación y asesoramiento. Aunque la función crítica de desarrollo de sistemas y de cambio organizacional no quedó reflejada en el diseño del proyecto, la necesidad de estas especialidades

y actividades fueron reconocidas y se tuvieron en cuenta en la primera etapa de la puesta en guardia.

3. Desarrollo de documentos estandarizados de proyectos, el Perfil de Proyectos

La introducción de sistemas de manejo de proyectos requirió el desarrollo de documentos estandarizados y de formularios y criterios para la aplicación sistemática en la evaluación y en la toma de decisiones.

Distintos documentos se desarrollaron con relación a los sistemas de formulación y de seguimiento de proyectos en Jamaica. Por ejemplo, formularios normalizados para informes se requirieron para consolidar la información que diferentes unidades del gobierno necesitaban, tales como el Ministerio de Finanzas y el Banco de Jamaica, y que fueron sistemáticamente coordinadas para que el flujo de información se simplificara, y se faciliten y minimicen los pedidos a administradores y gerentes de proyectos. El uso de estos documentos normalizados puede ser muy amplio conforme se reconozca su utilidad y se adapten más allá de su área inmediata de aplicación. Un muy buen ejemplo de lo anterior es el Perfil de Proyecto. Tal como se explica más adelante, se ha adaptado extensivamente. Debe recordarse que éste es sólo un ejemplo de la documentación necesaria y que cualquier documento es un instrumento que debe usarse debidamente para ser efectivo. Instrumentos, tal como estos documentos, deben verse como parte de los sistemas y los procesos para los cuales fueron diseñados. No cumplen a cabalidad las funciones previstas, si no se integran dentro de los sistemas de formulación y manejo de proyectos.

El Perfil de Proyecto es una descripción relativamente corta pero, completa del proyecto. Diseñado para responder a las preguntas más básicas y conectadas a los proyectos en sus etapas más elementales de formulación (porqué?, qué?, quién? cuándo?, cómo), el Perfil del Proyecto

es un formulario normalizado que puede usarse y adaptarse para una gran variedad de proyectos. Su función es asegurar que se disponga de información adecuada cuando se toman las primeras decisiones sobre la conveniencia del proyecto. El Perfil de Proyecto es relativamente simple de preparar, se basa en información existente y disponible. A partir del Perfil de Proyecto, las áreas para las que aún se requieren datos pueden identificarse para llevar a cabo más estudios pero, el perfil del proyecto en sí deberá involucrar únicamente un gasto módico de tiempo y dinero.

Un impacto, no previsto, del proyecto ha sido el uso tan amplio del perfil del proyecto desarrollado por el PDRT. Su uso en Jamaica ha aumentado el número de ideas que fluyen a los Ministerios, la participación de personal de campo en la preparación de proyectos y la eliminación de ideas para proyectos no prioritarios o indeseables. El perfil del proyecto ha sido adoptado por organizaciones trabajando a nivel de comunidad; su simplicidad permite un fácil y oportuno desarrollo de las ideas de proyectos que además pueden ser formuladas por las comunidades con la asistencia de asesores especializados, tanto de agencias gubernamentales, como no gubernamentales. Una agencia, la Compañía de Organización de Empresas comunitarias, es responsable del desarrollo de proyectos comunitarios para aumentar el crecimiento adecuado de comunidades pequeñas. Esta agencia depende en alto grado del Perfil de Proyecto para el desarrollo de proyectos básicos. El Perfil de Proyecto también ha garantizado un mejor uso de fondos de pre-inversión de proyectos pre-seleccionados bajo programas del BID.

El Perfil de Proyecto facilita el desarrollo rápido de las ideas. Esto quedó demostrado, por ejemplo, en 1979 cuando Jamaica experimentó una gran inundación. El Comité de ayuda de emergencia solicitó de inmediato ideas de proyectos para formular un programa de ayuda para reponerse del desastre. El Perfil de Proyecto se convirtió en el vehículo principal para la presentación de ideas para la evaluación e incorporación dentro del mayor programa de rehabilitación.

El Perfil de Proyecto es un documento de gran importancia. Permite el desarrollo de una lista relativamente grande de ideas para proyectos de los que se pueden seleccionar algunos para ser presentados a agencias internacionales con un mínimo de capacitación en planificación y evaluación.

4. Capacitación en las funciones de desarrollo del proyecto

El diseño original del proyecto consideró que la capacitación debería estar dirigida a equipos de proyecto responsables de la formulación y luego, de la ejecución de los mismos. Al examinar los procesos de los proyectos en marcha fue evidente que diferentes personas y unidades realizaban una variedad de tareas relacionadas con las diversas funciones o grupos de actividades que comprenderá el desarrollo de cada proyecto.

La capacidad para desarrollar proyectos dependía de que cada persona llevara a cabo bien sus funciones, en vez de que un equipo lo supiera todo.

Los diversos roles dentro de los sistemas de manejo de proyectos incluyen, por ejemplo, la identificación del proyecto, la preparación del perfil del proyecto, la valuación del proyecto, el estudio de factibilidad, el manejo de consultores, etc. El PDRT adaptó el modelo de "capacitación acción" para reducir a roles más estrechos aquellos que los grupos de trabajo estaban realizando. Por ejemplo, el perfil del proyecto lo realiza un grupo de personas; su valuación oficial la realiza otro grupo; el estudio de factibilidad lo hace otro; etc. Esto lleva al PDRT a adaptar la capacitación a un número mayor de funciones específicas correspondiendo a las funciones en proyectos reales. La "capacitación acción" hasta ahora se ha concentrado en cinco áreas principales: preparación del perfil del proyecto, preparación para la ejecución del proyecto, manejo del proyecto, valuación del proyecto y seguimiento del proyecto.

Cuadro 5: ETAPAS DE UN PROYECTO REAL Y ALGUNAS
TAREAS DEL PERSONAL DEL PROYECTO

ETAPAS	TAREAS
IDENTIFICACION	ELABORACION DE PERFILES
SELECCION	Análisis de Proyectos y Determinación de Prioridades
FORMULACION	ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD (Consultores de manejo)
APROBACION	VALORACION DE FACTIBILIDAD
DISEÑO	AUTORIZACION
EJECUCION	FORMULACION PARA EJECUCION (Consultores de Manejo)
FINALIZACION	Manejo
	Seguimiento
	EVALUACION
	Etc.

En necesario que el PDRT esté calificado para impartir capacitación en todas esas áreas, debido a la variedad de demandas y oportunidades. El Cuadro 5 muestra distintas funciones que se llevan a cabo en la mayoría de los proyectos en Jamaica. La capacitación es visualizada como un medio para proporcionar los conocimientos requeridos a aquellas personas que están llevando a cabo estas funciones.

5. Diversificación de la asesoría en capacitación para diferentes situaciones

ACCION: Desarrollo de proyectos reales.

ENTRENAMIENTO: Desarrollo de habilidades humanas.

La "capacitación acción" es un enfoque de capacitación que no está limitado a un solo modelo, sino que puede determinarse según las necesidades de los sujetos de la capacitación y los problemas referidos a proyectos que se han incorporado a la capacitación. Pronto se descubrió que la "capacitación acción" puede tener énfasis alternos, ya sea sobre la ACCION o sobre la CAPACITACION. De esta forma, el PDRT tuvo que integrar los objetivos complementarios pero, competitivos de acción y de capacitación.

Estos objetivos son complementarios, pero también pueden ser competitivos. Hay por una parte, el enfoque tradicional que exige la entrega de un "certificado" como el producto final del curso CAPACITACION. Por otro lado, la urgencia por el éxito del proyecto fuerzan la demanda de personal para acelerar su ejecución haciendo caso omiso al componente de capacitación involucrado (ACCION).

En las actividades del PDRT, los dos objetivos se encuentran bien integrados y se complementan de modo que los proyectos reales se siguen desarrollando mientras se realiza la capacitación. En otras instancias, los objetivos no están bien combinados y pueden competir el uno con el otro. En talleres de capacitación sobre proyectos, el PDRT recibe el

mandato de ver que se desarrolle el proyecto, por lo tanto el énfasis es en la acción y no en la capacitación.

En algunos cursos, la capacitación es el objetivo; se usan simulaciones de proyectos, pero no se desarrollan proyectos reales. Las necesidades de los Ministerios y Agencias gubernamentales y, la disponibilidad de proyectos reales para ciertos ejercicios, a menudo determinan si ACCION y CAPACITACION pueden integrarse en un solo curso. El PDRT ha balanceado las necesidades diferenciando los tópicos de capacitación para que incluyan la variedad de actividades que se muestra en la Cuadro 6.

Cuadro 6. Matriz del PDRT de Intervenciones de Acción-Capacitación

	Acción	ACCION
capacitación	<u>Acción-capacitación</u> Seminarios Conferencias Encuestas Estudios de caso de proyectos	<u>ACCION-capacitación</u> Consultoría de proyectos Seminarios de trabajo sobre proyecto Revisiones de proyectos Valuaciones de proyectos
CAPACITACION	<u>Acción-CAPACITACION</u> Curso de administración Seminarios de planificación Seminarios sobre análisis Cursos en el país	<u>ACCION-capacitación</u> Curso sobre perfil del proyecto Curso sobre planificación de la implementación Curso sobre manejo de proyectos Seminarios sobre el proyecto

Se encontró de utilidad el ampliar el ámbito de las intervenciones sobre capacitación más allá de lo identificado inicialmente, así, el PDRT presentó un panorama general, del área de manejo de proyectos a altos funcionarios gubernamentales y a miembros del Directorio político mediante eventos de un día de duración. Asimismo, impartió conferencias universitarias; consultas de un día de asesoramiento sobre problemas específicos de la preparación para la ejecución, conferencias universitarias; y otros eventos. Mientras que el enfoque de capacitación acción se mantuvo, se encontró que había ámbito para una mezcla variable de acción y de capacitación. En cierto tipo de modalidad de capacitación se enfatizan con mayor fuerza la acción o la capacitación: los seminarios desenfatan la acción, pero resaltan el contenido, mientras que la asesoría y las sesiones de trabajo desenfatan el contenido y enfatizan la acción.

El contenido específico de cualquier intervención de capacitación está determinado por las funciones de las personas que están siendo entrenadas con respecto a proyectos reales y al grado de desarrollo de los proyectos utilizados en la capacitación. Así como diferentes personas tienen diferentes responsabilidades hacia los proyectos en diferentes puntos, la capacitación-acción trata de dar los instrumentos adecuados y el conocimiento necesario para concretar sus tareas específicas. Además, la capacitación se enfoca sobre los problemas reales encontrados sobre un proyecto en vez de sobre generalizaciones. Por ejemplo, se da una sesión sobre Criterios de Valuación únicamente si ésta es relevante para el proyecto que se desarrolla y para la responsabilidad del equipo del proyecto que está en el proceso de capacitación.

Los seminarios han jugado un rol importante. Son convenientes para funcionarios de alto nivel que no pueden atender sesiones de trabajo, pero que deben familiarizarse con la planificación y manejo de proyectos. También son útiles para introducir y explicar innovaciones tales como el Perfil de Proyecto y, sistemas de Formulación y seguimiento

de proyectos. Los seminarios han ayudado a establecer el programa del PDRT haciendo visible su existencia y patente su credibilidad.

Los cursos han sido muy importantes para el PDRT. Los impartidos sobre manejo, le han ayudado a establecer vínculos con otras instituciones y creado una buena reputación como centro de capacitación. Los cursos sobre perfil y ejecución de proyectos, han establecido la reputación de equipo práctico, útil y digno de confianza en capacitación y consultoría. Los talleres, con una duración de dos o tres semanas, han permitido el desarrollo de planes de manejo para proyectos específicos involucrando directamente a los administradores del proyecto durante el proceso.

6. Concepto ampliado de la función de capacitación del PDRT

Como puede verse por las actividades descritas anteriormente, el PDRT amplió su mandato asumiendo una función activa en la creación de un Sistema Nacional de Proyectos con el fin de facilitar la capacitación, así como la formulación y manejo de proyectos.

Además, el PDRT ha suministrado ayuda en el área de capacitación a otras instituciones de capacitación de Jamaica. Por ejemplo, cuando el Colegio de Personal Administrativo fué establecido por la Comisión de Servicio Público, el PDRT ayudó a diseñar y suministró material para conferencias y asesoró sobre cursos en manejo de proyectos. El PDRT ha ayudado en el desarrollo de unidades y sistemas de planificación y de ejecución en varias ministerios y agencias gubernamentales. El PDRT apoyó al Ministerio de Agricultura para que continuara dando a personal de nivel local, un curso sobre la preparación de perfiles de proyectos usando personal del mismo Ministerio. Los miembros del PDRT fueron invitados, en programas especiales, a dar conferencias; uno de ellos fue sobre manejo de proyectos en la University of West Indies. De esta forma, el PDRT se comprometió activamente en la totalidad de los programas de capacitación relacionados con el desarrollo

de proyectos y desarrollo organizacional para apoyar la ejecución de proyectos en ministerios y agencias seleccionadas.

E. Evidencia de los resultados (Producto del proyecto)

Las tareas concretas realizadas dentro del Proyecto Nacional de Planificación, pueden, resumirse en cuatro categorías principales: Institucionalización, capacitación de instructores, informes de proyectos y de participantes y, desarrollo de material didáctico.

Institucionalización:

El Project Development Resource Team (PDRT) es una unidad institucionalizada de la Project Analysis & Monitoring Company (PAMCO), que es una agencia del Ministerio de Finanzas. Los sistemas de formulación de proyectos están institucionalizados dentro de ciertos ministerios claves y a nivel nacional. Los sistemas de seguimiento de proyectos están institucionalizando a nivel ministerial y nacional.

Capacitación de instructores

Un equipo de cuatro personas, interdisciplinario, de gran experiencia y altamente **calificado**, forma ahora el PDRT. Estas personas han sido capacitadas durante el último año y siguen un programa intenso de capacitación en asesoría, desarrollo y seguimiento de proyectos. Además, antiguos miembros del PDRT que han dejado de pertenecer al mismo, aún mantienen puestos en los que la capacitación les es útil. Una persona que comenzó un curso sobre Manejo de proyectos en el Colegio para Personal Administrativo recientemente creado, pasó al Banco de Desarrollo del Caribe donde ha iniciado un programa similar. Otro miembro se ha convertido en Director de Cursos sobre Proyectos y Seminarios en el Colegio de Personal Administrativo. Otros miembros todavía trabajan en proyectos con el Ministerio, y pequeñas empresas en Jamaica.

Desarrollo de material didáctico:

El PDRT preparó una serie de materiales didácticos que está siendo publicado por el Gobierno de Jamaica como la "serie de Planificación y Manejo de Proyectos". La serie consiste de manuales sobre planificación y manejo, así como 46 módulos sobre instrumentos específicos, técnicas y conceptos sobre planificación y manejo de proyectos, tales como descuento, rentabilidad interna, sistemas de información administrativa, etc. Ver el cuadro 7 para la lista completa de la serie. La estructura de la serie es muy flexible de modo que pueda adaptarse para satisfacer nuevos cambios y requerimientos. Ya se están agregando varios módulos nuevos a la serie.

Informes de participantes y proyectos:

A lo largo de la vida del proyecto, se ha dado asistencia a casi 150 proyectos en varias etapas de desarrollo. La ayuda siempre se ha hecho para asuntos específicos, tales como: desarrollo del perfil del proyecto, estudio de factibilidad, plan de implementación o sistema de seguimiento, etc. La ayuda para el desarrollo y manejo de proyectos se impartió por medio de seminarios de trabajo y asesoría. Un resumen de la cantidad de actividades de capacitación a lo largo de la vida del proyecto puede verse en el Cuadro 8.

Cuadro 7

Serie de Planificación y Administración de Proyectos

Manual I Implementación de Planificación de Proyectos

Manual F Planificación de Proyectos

Manual M Gestión de Proyectos

MODULOS

1. Definición de los Objetivos del Proyecto (Arboles de Objetivos)
2. El Marco Lógico.
3. Estructura de la Descomposición de las Tareas.
4. Hojas de Descripción de Actividades.
5. Organización del Proyecto.
6. Organigrama de Responsabilidades.
7. Programación del Proyecto-Gráficos de barras
8. Gráficas de barras para el Control/Programación del Proyecto.
9. Programación del Proyecto- Análisis de la Red de Tareas.
10. Gráficas de los eventos importantes.
11. Planificación y Presupuestación de Recursos.
12. El Rol del COACP.
13. Análisis de la Tecnología del Proyecto.
14. Análisis de la Demanda.
15. Análisis de la Estrategia de Mercado.
16. Análisis del Proyecto.
17. Análisis del Proyecto.
18. Análisis del Proyecto.
19. Análisis Financiero.
20. Análisis del Flujo de Caja.
21. Descuento.
22. Análisis del Valor Neto Actual.
23. Análisis del Costo/Beneficio.
24. Análisis de la Relación Beneficio/Costo.
25. Tasa Interna de Rentabilidad.
26. Análisis Social de un Proyecto.
27. Análisis Económico de Proyectos (incluyendo la Fijación de Precios Límites).
28. Estados Financieros y Tasas.
29. Análisis de Selección de Proyectos y de Tasas.

30. Torbellino de Ideas.
31. Sistema de Toma de Decisiones para Proyectos.
32. Análisis Institucional Ambiental del Proyecto.
33. Análisis Ecológico para Proyectos.
34. Introducción a Contratos, Documentos de Contratos Jamaíquinos y Procedimientos de Licitación.
35. Selección y Uso de Consultores.
36. Documentos de Proyectos para Planificación e Implementación.
37. Información Escrita para Proyectos.
38. Archivos de Proyectos.
39. Formatos para Estudios de Pre-Factibilidad y Factibilidad.
40. Motivación de los Empleados y Valoración del Personal.
41. Diseño de un Sistema de Control de Administración de Proyectos.
42. Evaluación y Pronóstico del Progreso y la Eficiencia de Proyectos.
43. Finalización del Proyecto.
44. Introducción a Agencias Financieras.
45. Organización y Conducción de Reuniones de la Conferencia.
46. Retiro y Contabilización de Fondos para la Financiación de Proyectos.

Cuadro 8. Resumen de las actividades de capacitación acción del PDRT.
(1977-1980)

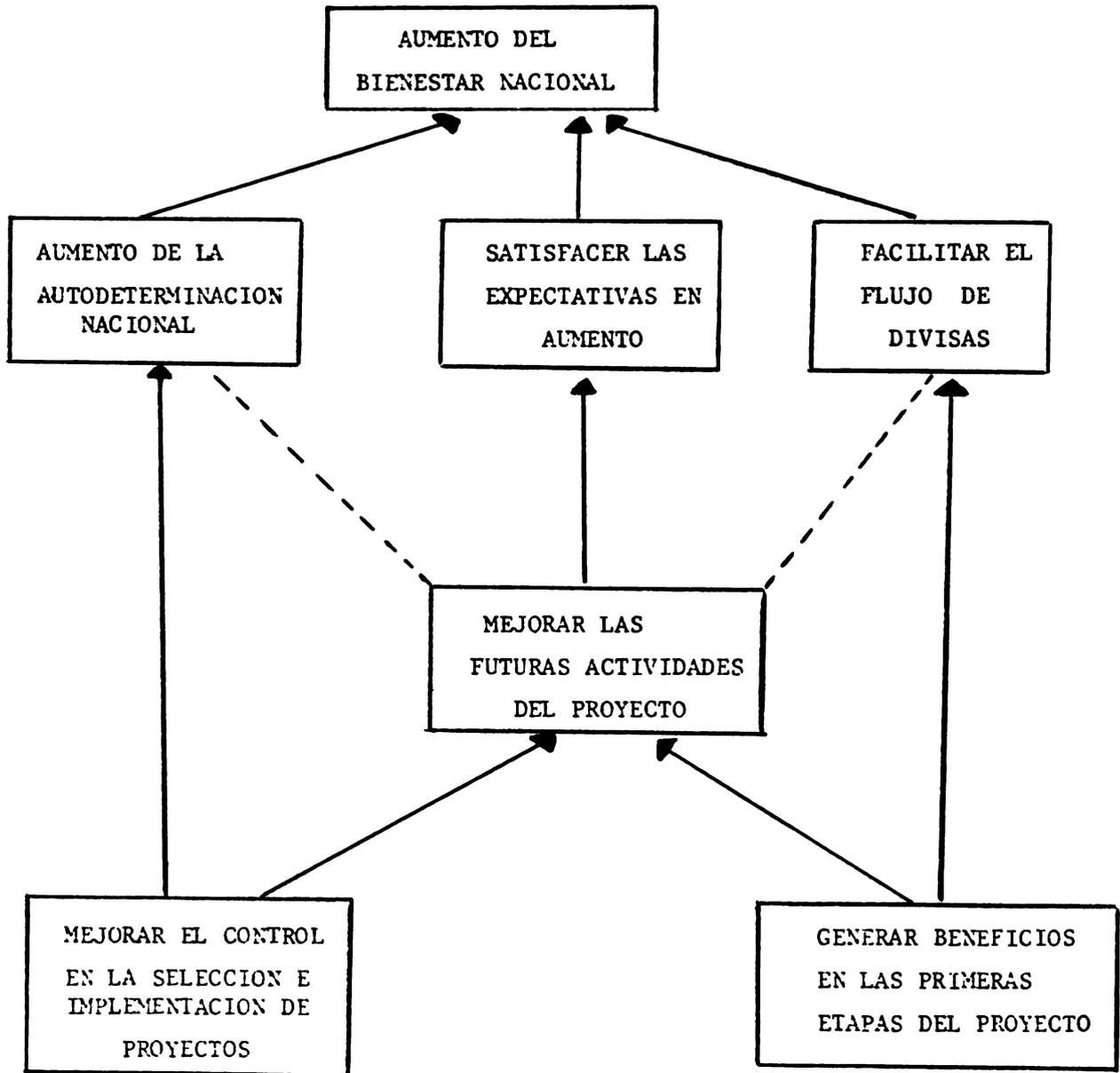
<u>Tipo de entrenamiento</u>	<u>Proyectos asesorados</u>	<u>Personas capacitadas</u>
Sesiones de trabajo sobre planificación	42	182
Sesiones de trabajo sobre ejecución manejo de proyectos	30	160
Asesorías: formulación de proyectos	2	110
Asesorías: ejecución/manejo	20	98
Seminarios: Planificación y/o manejo	--	550

IV. RESULTADOS DE LARGO PLAZO

A. Objetivos deseados a largo plazo

Al igual que con todos los proyectos de desarrollo, el objetivo final puede resumirse como un incremento del bienestar nacional. Sin embargo, hay muchas maneras de interpretar este objetivo, por ejemplo, en términos de un mayor ingreso o de una distribución más equitativa del mismo o niveles más altos de conciencia y de autodeterminación, y así sucesivamente. En Jamaica, este objetivo final puede definirse por lo menos de tres maneras (medios) relacionados con este proyecto. Primero, existía la intención consciente de depender más de ellos mismos y de aumentar el control de los asuntos nacionales y su destino. Esto se puso en evidencia al extender los controles nacionales en los sectores industriales y bancarios. Segundo, la población esperaba aumentos en los ingresos y niveles de vida con relación a artículos básicos y de consumo. Tercero, se esperaba un mayor flujo de divisas extranjeras hacia dentro y hacia fuera de la economía mediante una producción más alta y de una administración más eficiente. Cada uno de estos medios se conjugan para lograr el objetivo final de aumentar el bienestar nacional. Los niveles más altos de los objetivos del Proyecto se ilustran en el cuadro 9.

Cuadro 9.



El objetivo principal fue mejorar la eficiencia del proyecto en Jamaica. Se realiza aumentando el control y la velocidad de ejecución de este proyecto. Un mejoramiento de la eficiencia de las actividades del proyecto, a su vez, contribuye directamente a satisfacer las expectativas en aumento de la población proveyendo, a través de proyectos gubernamentales, los servicios y las bases para actividades productivas (por ejemplo, proyectos industriales, fincas agropecuarias, cooperativas, etc.). Una mayor eficiencia del proyecto también facilita el flujo de divisas extranjeras, ya que a menudo los fondos para los proyectos actúan como semilla para producir ganancias mayores de divisas extranjeras o para asegurar el uso eficiente de las mismas. Las actividades futuras del proyecto, si se mejoran, son también un medio de aumentar el control del destino nacional o de auto determinación. Conforme se llevan a cabo exitosamente los proyectos bajo responsabilidad jamaicana, la nación se hace menos dependiente de liderazgo extranjero. Es muy importante, en este momento, hacer notar que puede haber una gran dependencia recíproca con sistemas internacionales y múltiples conexiones con otras economías y sociedades nacionales. Esto puede ser una forma útil de relación si se cumplen los objetivos nacionales, fijados y contemplados por jamaicanos. Una dependencia decreciente no es lo mismo que un aislamiento, al contrario, es un aumento en la autodeterminación y ejecución dentro de unas relaciones determinadas. Esto se puede observar en el trabajo de agencias donantes/financieras en proyectos iniciados por jamaicanos, en vez de lo contrario. Como una manera de lograr los más altos objetivos de incrementar la autodeterminación, satisfacer las expectativas en aumento y facilitar el flujo de divisas extranjeras dentro de la economía.

El mejoramiento de la eficiencia en la realización del proyecto está considerada como una de las más importantes prioridades nacionales y se interpretó como medio que ayudaría a cumplir las demandas más urgentes del Gobierno y de la sociedad. Examinaremos como "la capacitación-acción" fue capaz de facilitar la movilización de recursos

específicos del proyecto para satisfacer estas demandas, pero antes necesitamos comprender la dinámica de un enfoque más tradicional para mejorar la realización del proyecto.

B. Enlaces de Causa y Efecto

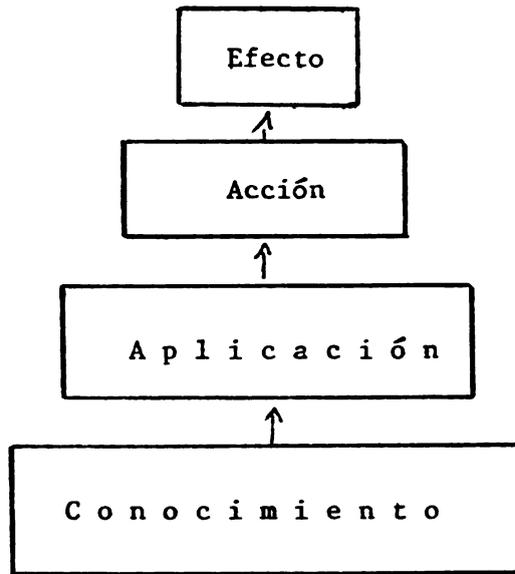
Un enfoque tradicional para la capacitación en el manejo de proyectos ha sido traer personas a instituciones en USA con el fin de que se graduen o que sigan cursos cortos. A menudo personas de niveles oficiales similares, de diferentes países se reúnen para aprender los conceptos básicos para mejorar su eficiencia gerencial. Otro enfoque ha sido el de desarrollar paquetes de cursos para capacitar, en el país, reduciendo así el costo por individuo y permitiendo que más personas puedan capacitarse en cada país. En ambos casos se ha puesto énfasis en transferir conocimientos específicos para ayudar a las personas a ser más eficientes cuando regresen a sus trabajos. Si la transferencia tiene éxito, los administradores adquirirán nuevos conocimientos para llevar a cabo sus tareas administrativas y técnicas, y mejorará la eficiencia general de sus respectivas organizaciones. Los supuestos fines medios-explicados se pueden sintetizar como se ve en el Cuadro 10.

Una de las lecciones importantes de la capacitación es que a menudo los participantes encuentran difícil aplicar en forma directa e inmediata las herramientas, los conocimientos y los conceptos a los que fueron introducidos.

Conforme pasa el tiempo las innovaciones y el entusiasmo disminuyen y se hacen pocos cambios o desarrollos organizacionales con relación a lo aprendido durante la capacitación. En realidad se suele dar mayor contenido a los cursos, de lo que los participantes puedan practicar o aplicar alguna vez (tal como puede observarse en la Cuadro 10).

Debido a las limitaciones y restricciones en la aplicación, el efecto de la acción directa o cambios es menor, y el resultado final

Cuadro 10. Etapas de capacitación.

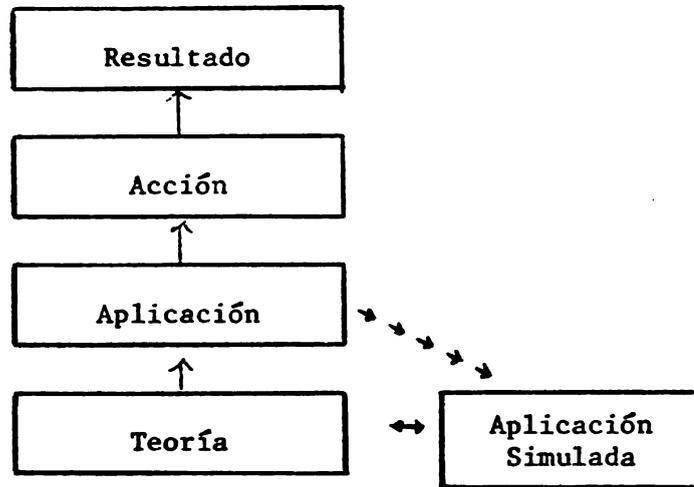


de la acción es relativamente limitada. En otras palabras, la pérdida de conocimientos adquiridos es muy grande. Se ha encontrado que es conveniente darles oportunidades a los participantes para que apliquen las herramientas, las técnicas y los conceptos que les fueron impartidos con el fin de reforzar sus conocimientos, demostrar su aplicación y, verificar la capacidad y el grado de comprensión individual. El uso de simulaciones y ejercicios durante la capacitación pueden llenar esta función. Tal como se ilustra en la Cuadro 11, éste es el comienzo de la fusión de las actividades descritas anteriormente. Trata de acercar la aplicación del conocimiento, a la transferencia de conocimiento comenzando con la aplicación de los mismos como parte de la capacitación. Aunque pueda ser útil ayudar al individuo a desarrollar estrategias para aplicarlas en su medio de trabajo, no se combina eficientemente el conocimiento con la práctica para aumentar el efecto de la acción o del resultado.

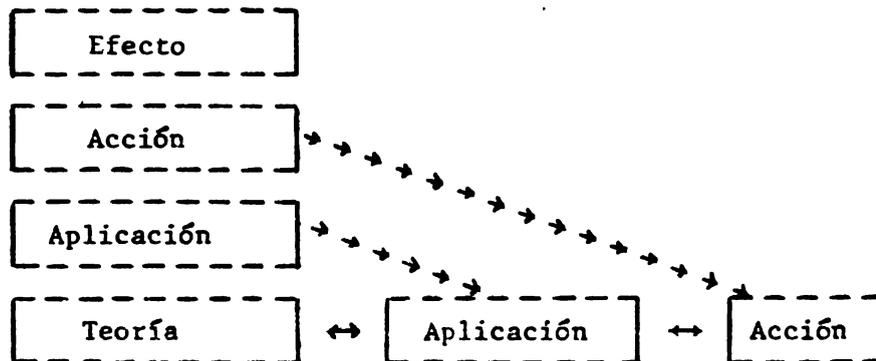
La innovación de capacitación-acción es que combina horizontalmente la teoría con la aplicación y la acción. La etapa de capacitación de este modo se reduce significativamente. La transferencia de los conocimientos teóricos, la aplicación y la acción se logran simultáneamente, y se adelanta el resultado buscado. Además, se asegura que los conocimientos son los apropiados y prácticos, reduciendo así la pérdida por falta de aplicación, de los conocimientos, mostrada en la etapa anterior de capacitación. (Ver Cuadro 12).

La capacitación-acción es la combinación de varias etapas dentro del proceso de fines-medios de capacitación. Produce como resultado una transferencia más eficiente de conocimientos, acciones apropiadas y anticipa el resultado. Sin embargo, "capacitación acción" es una combinación dinámica de dos objetivos, pero competitivos, tal como se ha descrito anteriormente en este documento. El resultado de "la acción" es la eficiencia del desarrollo de proyectos reales, mientras que "la capacitación" aumenta la capacidad de manejo. Conforme el DPRT llevaba a cabo su programa de "capacitación acción" siempre

Cuadro 11. Etapas en la simulación de la capacitación



Cuadro 12. Combinación de los fines y los medios de Capacitación en Acción-Capacitación



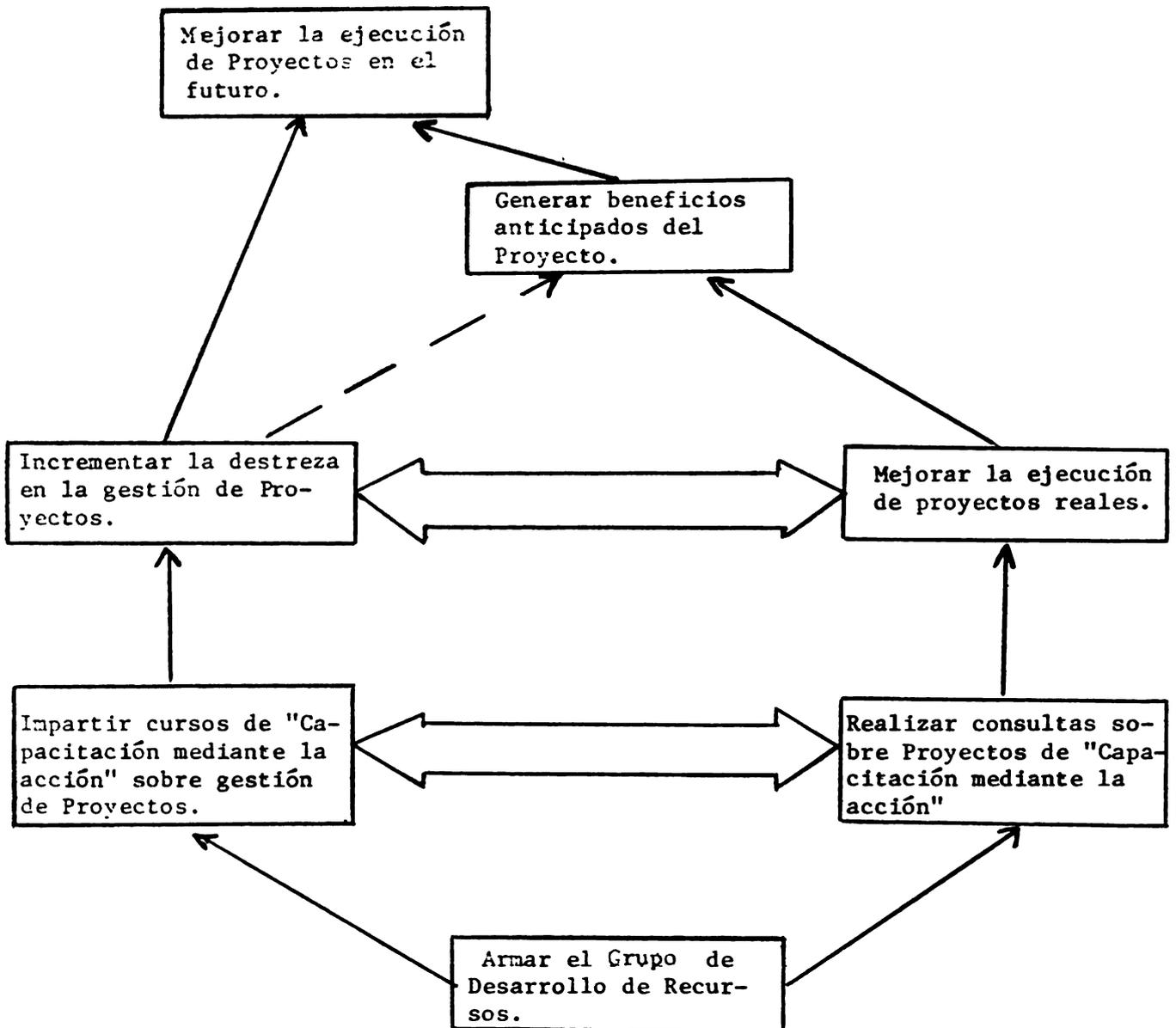
existían conflictos entre estos objetivos, de modo que es conveniente considerarlos separadamente en nuestra explicación de los enlaces de causa-efecto de esta tecnología.

La estrategia básica del proyecto era formar un DPRT para llevar a cabo un programa de capacitación-acción con el fin de agilizar proyectos reales y aumentar los conocimientos. Lo anterior resultaría en propiciar una entrega más rápida de los beneficios del proyecto, así como una mejor eficiencia en el futuro desarrollo del insumo (Ver Cuadro 13).

Una consecuencia interesante de esta combinación de acción y capacitación, a su más bajo nivel, es que el mejoramiento en la capacidad de manejo de proyectos se ve reforzado por el trabajo realizado en proyectos reales a la vez que refuerza a estos, de modo que la fusión en su nivel superior también se alimenta.

Una de las características que distinguen el Proyecto de Planificación Nacional es que un equipo identificado no lleve a cabo la fase de Formulación y ejecución total del proyecto, sino que deben integrarse y coordinarse diferentes personas y equipos, que tienen distintas funciones y que juegan diferentes roles para mejorar la eficiencia del proyecto. Ni el proyecto, ni el equipo del proyecto, pueden aislarse del conjunto de la organización. Para mejorar el trabajo del proyecto, es necesario introducir sistemas de manejo de proyectos, por medio de una estrategia de desarrollo organizacional que aumente las capacidades institucionales, así como las individuales que satisfagan las demandas para mejorar la eficiencia en el manejo de los mismos. Por consiguiente, el diseño de sistemas de manejo de proyectos apoyan la capacitación-acción dentro de una estrategia amplia de desarrollo global. De esta manera, se dan las bases para avanzar con proyectos para determinar los temas para la capacitación y para mejorar el rendimiento global de la organización.

CUADRO: 13.



La aplicación del diseño de sistemas en proyectos reales, a través de la capacitación acción, es una combinación que experimenta los sistemas y los resultados y su adaptación a realidades organizacionales. Capacitación-acción se convierte en un vehículo clave para la institucionalización de sistemas de manejo de proyectos por medio de la combinación de actividades a este nivel primario. Conforme se institucionalizan los sistemas, se produce una combinación natural entre el incremento de la capacidad de manejo y la mejor eficiencia de las actividades de proyectos reales tal como se muestra en el Cuadro 14.

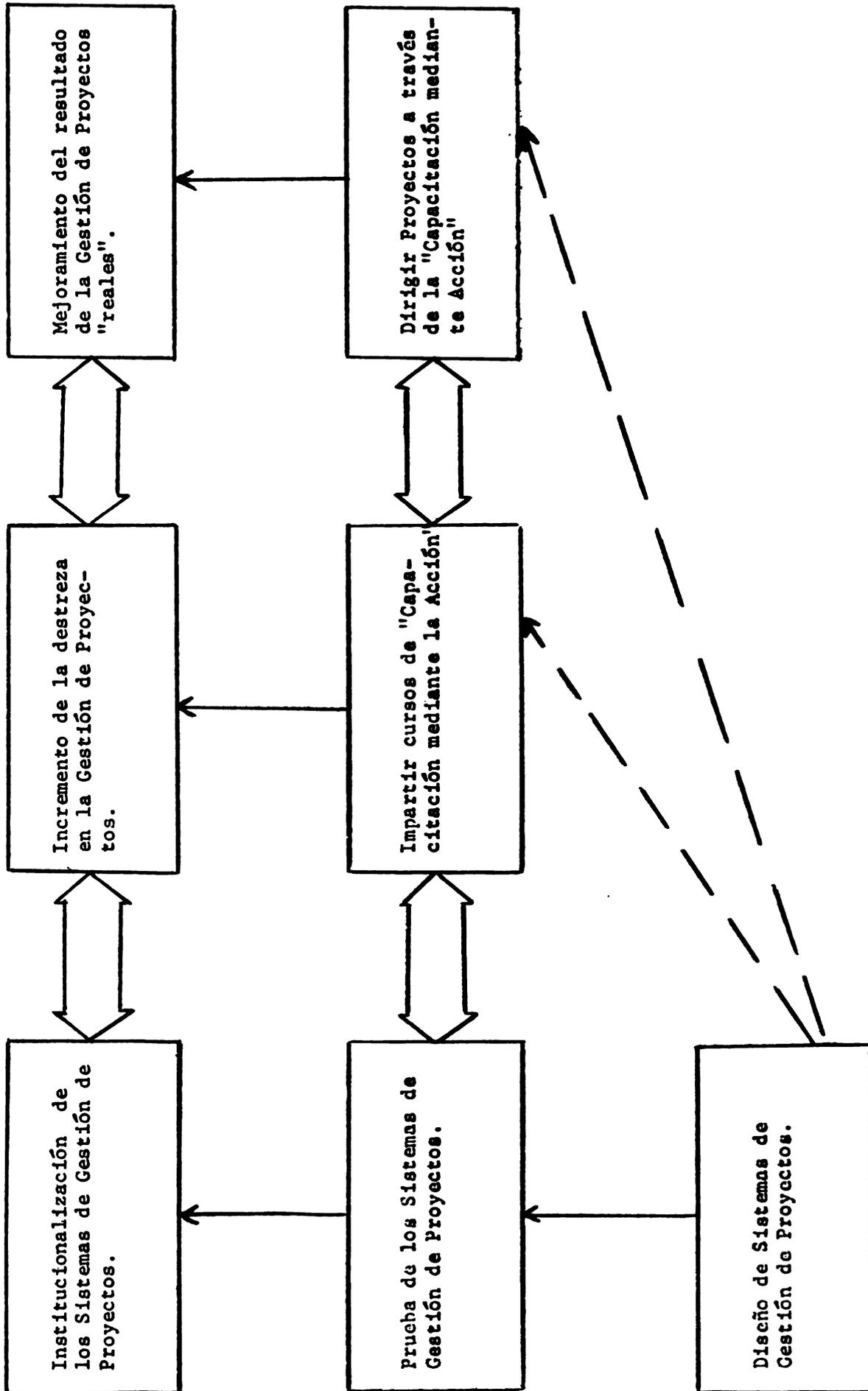
El efecto combinado de capacitación-acción y el desarrollo de sistemas para agilizar proyectos reales incrementa la capacidad de administrar y el mejoramiento de la eficiencia del manejo de proyectos en el futuro, mientras se incrementa simultáneamente el sentido nacional de control de su propio destino y ayuda a anticipar la generación de los beneficios del proyecto.

Es la combinación de los vínculos causa-efecto a través de un programa organizativo dinámico de capacitación-acción que es la novedad de este proyecto lo que estimuló los buenos resultados del mismo. La continuación de la totalidad de los vínculos causa-efecto se muestra en el Cuadro 15, que se desarrollo como consecuencia de la discusión de este proceso. Con la creación del PDRT y el diseño de sistemas de manejo de proyectos comienza el proceso para lograr los objetivos de más alto nivel, mediante acciones y efectos recíprocos horizontales de la acción, capacitación y desarrollo de sistemas.

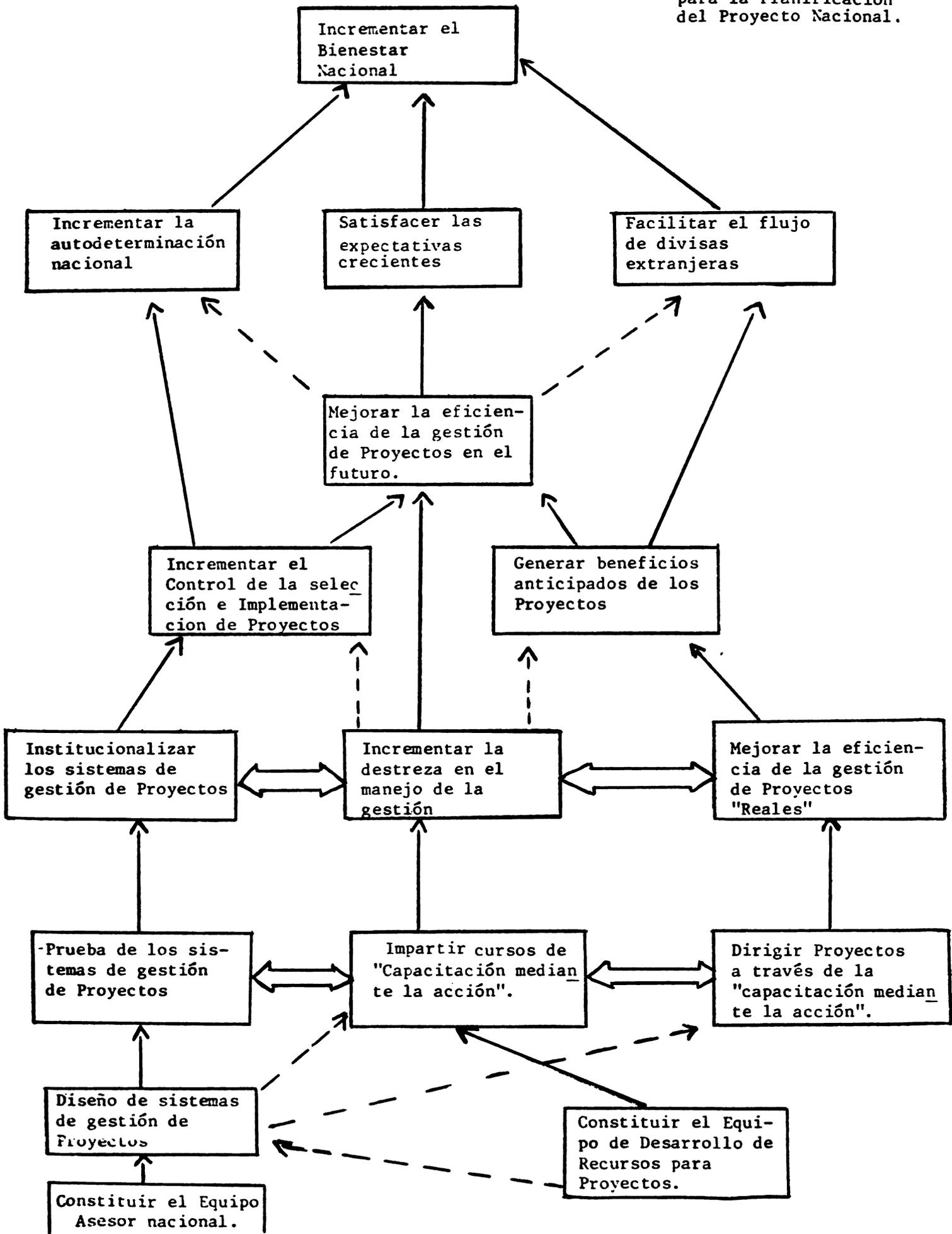
V. CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS

A. Conclusiones

El enfoque de capacitación-acción se ha visto en Jamaica como una manera sumamente eficiente y efectiva de tratar la capacitación para el manejo de proyectos. Es probable que se amplíe con el fin de mejorar el manejo de programas financieros y operativos más amplios.



Cuadro 14: Fusión de los Sistemas de Desarrollo y la "Capacitación mediante la Acción"



Es interesante porque el programa de capacitación-acción le ayuda directamente a resolver problemas de proyectos reales. Los proyectos se mueven con mayor rapidez mostrando el resultado inmediato y directo del trabajo de los participantes sobre aspectos específicos de sus tareas en el proyecto.

Este ciclo de capacitación permite el intercambio y la distribución de información, formal e informal que normalmente no aparecen en la capacitación e información ordinaria, para que los problemas puedan ser identificados de una manera clara.

Durante el proceso de capacitación acción es fácil reforzar y profundizar las acciones de inmediato. A medida que los participantes se compenetran más con los problemas del equipo, se estimula el trabajo creativo para identificar y resolver problemas que se presentan cuando tratan proyectos reales.

Los miembros del PDRT actúan principalmente como facilitadores, aunque también como capacitadores, ayudando a los equipos de trabajo a movilizar sus propios recursos. El PDRT obtiene mucha información y experiencia a través de los programas de capacitación-acción lo que a su vez facilita una mejor comunicación de su agencia central con los ministerios y las agencias afectadas. Se aprende mucho sobre las operaciones, las peculiaridades y los problemas de diferentes ministerios, y estos antecedentes le suministran al PDRT cierta información relativa a la solución de problemas, la que puede pasársele a otros técnicos y capacitadores. El enfoque de capacitación-acción es siempre evolucionista para las personas involucradas y gira alrededor de la solución de problemas reales para proyectos y organizaciones, conforme éstos van llevando a cabo sus tareas prioritarias.

B. Implicaciones para el Mejoramiento de Manejo de Proyectos

Cada país tiene necesidades y circunstancias que se reflejan en proyectos para el mejoramiento del Manejo de Proyectos. De la experiencia con el Proyecto de Jamaica, pueden derivarse algunas conclusiones:

1. Está claro que hay ventajas sustanciales en el enlace de la acción de capacitación con proyectos reales dentro de una relación estrecha con las organizaciones responsables de la ejecución, con el fin de que la capacitación acción fusionada con con el desarrollo organizacional y de sistemas, suministre un enfoque flexible y efectivo para el mejoramiento del manejo de proyectos.
2. La capacitación acción facilita la descentralización responsable y realista de la formulación y ejecución del proyecto, y brinda un marco para integrar las agencias centrales con el trabajo de campo dentro de un esfuerzo total coordinado. Lo anterior requiere el desarrollo simultáneo de los sistemas de manejo, de las intervenciones en desarrollo organizacional y la capacitación=acción en proyectos.
3. El DPRT tiene una importante ventaja si se sitúa en una agencia central del gobierno pero, debe ser una unidad pequeña multidisciplinaria de instructores profesionales experimentados y calificados que puedan posibilitar la movilización de los recursos existentes y disponibles a través de la capacitación-acción como enfoque para la solución de problemas.
4. Es difícil mantener una combinación de capacitación y acción, razón por la cual es importante que los cambios de personal dentro del PDRT sean mínimos durante los primeros dos años de proyecto. Esto da tiempo de establecer el modo de operación y de desarrollar materiales, así como de institucionalizar la identidad del equipo.
5. En vista de la escasez de personal calificado y con experiencia para los proyectos, este enfoque lleva a un uso efectivo de un núcleo pequeño de profesionales con el fin de obtener el mayor efecto de su experiencia en el ámbito de proyectos y sectores. Un programa comprensivo de desarrollo de la organización y sesiones subsiguientes para la solución de

problemas con el fin de complementar la capacitación-acción, puede utilizarse efectivamente para mejorar la capacidad de manejo y la productividad organizacional.

6. Los participantes en un programa de capacitación acción están dispersos por toda la organización, y cuentan con diferentes conocimientos, habilidades, técnicas, lenguajes técnicos, niveles educacionales, autoridad dentro de la organización, y así sucesivamente. La capacitación-acción involucra el establecimiento de relaciones de trabajo significativas y de comunicación basadas en niveles mínimos de conceptualización, terminología y comprensión estandarizada que el DPRT puede ayudar a formular e institucionalizar.
7. La experiencia del enfoque de capacitación-acción muestra que los mayores beneficios se derivan cuando todos los niveles de la organización y personal del proyecto involucrados participan en su mayor grado en el programa de capacitación a través de una variedad de intervenciones de entrenamiento.
8. La capacitación acción es más efectiva cuando hay una reunión preliminar de todas las agencias involucradas (especialmente de los administradores idóneos) con el fin de establecer una fundación de capacitación acción esclareciendo las expectativas, los roles, los cuellos de botella, los flujos y las tareas.
9. El programa de capacitación acción debe relacionarse con los sistemas burocráticos y de incentivo existentes, los que generalmente giran alrededor de programas rutinarios, una línea de trabajo sistemática el reconocimiento, las prioridades de autoridad tradicionales y la concesión de certificados de capacitación. Estas tradiciones deben adaptarse innovativamente para llenar la demanda de mejoramiento del manejo de proyectos.

10. Los materiales para capacitación deben ser simples, prácticos, orientados hacia la acción, y directamente relacionados con el tema. Marcos generales y fáciles de entender, deben suministrarse para que los participantes sepan en donde encajan dentro del "cuadro total". Ejercicios cortos relacionados con el proyecto son sumamente útiles, si enfocados hacia tareas concretas de proyectos "reales".

