

Serie Publicaciones Misceláneas No. 407
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 27

**IDENTIFICACION DE PROYECTOS EN EL PROCESO
DE PLANIFICACION—EJECUCION DE POLITICAS
PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

IDENTIFICACION DE PROYECTOS EN EL PROCESO DE
PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO
AGROPECUARIO Y RURAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 27
San José, Costa Rica, 1982



(MEN-496)
PLT2
#296
7982

INDICE

	Página
PRESENTACION.....	i
INTRODUCCION.....	iii
BREVE DESCRIPCION DEL PROCESO DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS.....	1
PRIMERA FASE: REVISION DE LAS DECISIONES DE ORIENTACION CORRES- PONDIENTES A LOS NIVELES DE MARCO ORIENTADOR Y POLITICAS ESPECIFICAS.....	3
SEGUNDA FASE: REVISION DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	6
TERCERA FASE: DETERMINACION Y PRIORIZACION DE IDEAS DE PROYECTOS.....	9
CUARTA FASE: PREPARACION DE PERFILES DE PROYECTOS.....	13
Notas.....	19
Bibliografía.....	21



PRESENTACION

Este trabajo resulta de la preocupación de que los países miembros del IICA cuenten con una metodología que les permita identificar proyectos que sean verdaderos instrumentos para transformar la realidad en el sentido deseado y, en función de ello, sustentar su importancia.

Para tal propósito se ha utilizado el enfoque PROPLAN sobre la conducción del proceso de desarrollo; en este sentido este trabajo tiene como antecedentes otros documentos PROPLAN, de los cuales el más relevante, por servirle de marco directo, es el titulado "Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural" (Documento PROPLAN-25).

El tema que aquí se sintetiza fue motivo de discusiones llevadas a cabo en diferentes momentos con profesionales del IICA, entre los que se debe mencionar a Héctor Barreyro, George Buckmire, Ricardo Cáceres, Mario França e Irwin Telfer. En igual forma han tenido un impacto significativo las discusiones con directivos y técnicos de algunos países miembros del IICA, en especial de Dominicana, Grenada y Santa Lucía.

De ello surgió un conjunto de materiales -oportunamente distribuidos en diferentes seminarios-, como resultado del esfuerzo conjunto de P. Lizardo de las Casas, Gonzalo Estefanell y Hugo Fernández. Los tres, junto con Héctor Barreyro, George Buckmire e Irwin Telfer, tuvieron la oportunidad de discutir la metodología en encuentros realizados con técnicos de Grenada y Dominica. Posteriormente los tres últimos aplicaron la metodología en varios países del Caribe.

La presente versión es un resumen, preparado por P. Lizardo de las Casas, Gonzalo Estefanell y Fernando Del Risco, de la metodología aplicada en las experiencias mencionadas, para uso en los seminarios de PROPLAN en Panamá y Venezuela durante 1981 y 1982. Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el

Caribe (PROPLAN/AP), financiado conjuntamente por el IICA y la Agencia Internacional para el Desarrollo.

INTRODUCCION

Entre los postulados básicos del enfoque que sustenta la acción de los Proyecto PROPLAN, se propone una visión integrada del proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo agrícola y rural. Este enfoque enfatiza la unidad dialéctica que debe existir entre decisiones y acciones, al considerar la realidad como objeto de transformación observando la integración entre intenciones y realizaciones. El enfoque considera también la redefinición de las relaciones entre el sector público y no público¹ con el propósito de conducir el proceso de planificación-ejecución, basándose en una articulación efectiva de los papeles grupales de asesores, decisores y ejecutores.

Se han identificado dos dimensiones del referido proceso: una prospectiva y otra operativa. Así, la generación de decisiones de orientación correspondientes a los niveles de políticas identificadas como marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas, como también la realización de las acciones que ellas implican y las relaciones de interdependencia entre ambas, se identifican con la dimensión prospectiva. Las actividades vinculadas con la definición, realización de acciones, ajustes y reformulaciones de las decisiones operativas correspondientes a los niveles de políticas identificados como medidas de política y actividades específicas, se identifican con la dimensión operativa^{2,3}.

En este documento se enfatiza la ubicación de los proyecto en el contexto del proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo; para ello se resalta su relación con los diferentes niveles de políticas para conducir el desarrollo agropecuario y rural de un país.

En la medida en que el interés se centra en las acciones que debe impulsar un gobierno para llevar a cabo sus decisiones de orientación, se debe enfatizar que la identificación de proyectos es un aspecto importante para la conducción del proceso integrado de planificación-ejecución. Es por ello que la identificación de proyectos no debe verse como una acción de

individuos aislados sino en función del papel que ella cumple en la conducción de dicho proceso.

En este enfoque, los instrumentos tradicionales para desarrollar las acciones del gobierno, tales como planes, programas y proyectos, no deben ser visualizados como meros documentos, sino más bien como un conjunto de actividades concebidas y diseñadas con el fin de transformar la realidad de acuerdo con determinados objetivos. Esas actividades deben ser formuladas, instrumentadas para su ejecución, realizadas y evaluadas para su ajuste y reformulación. En la Figura 1 se presentan los programas y proyectos en ese contexto.

Por otra parte existe la tendencia de ver los programas y proyectos en forma aislada, en términos de sus 'ciclos', lo cual puede ser apropiado para ciertos propósitos. El enfoque de PROPLAN alerta sobre dos aspectos: por un lado debe darse consideración al medio ambiente en que se desarrollan los proyectos, lo cual significa no sólo el medio inmediato de acción, o local, sino también los distintos procesos con que se vincula y articula el proyecto en el contexto de las tareas de conducción del proceso de desarrollo en los niveles local, regional y nacional. Por otro lado está el peligro de concebir el 'ciclo' como una secuencia lineal de fases, como normalmente se presenta; en este caso se prefiere mostrarlo como en la Figura 2, sin que ello signifique aislarlo del contexto del proceso de planificación-ejecución presentado en la Figura 1.

El documento propone institucionalizar procedimientos sistemáticos en el funcionamiento de los sistemas de dirección responsables de la conducción del desarrollo agrícola y rural. Para ello se plantea que diversos esfuerzos que frecuentemente se desarrollan en forma inconexa, aporten sus contenidos y resultados, en una tarea trascendental y que tiene importantes implicaciones en el corto y mediano plazos, toda vez que constituye la puerta de entrada para los compromisos que asumen las instituciones públicas y la población en materia de inversiones.

Si esta fase se realiza adecuadamente, será posible superar decisiones y compromisos inadecuados para comprometer importantes recursos nacionales

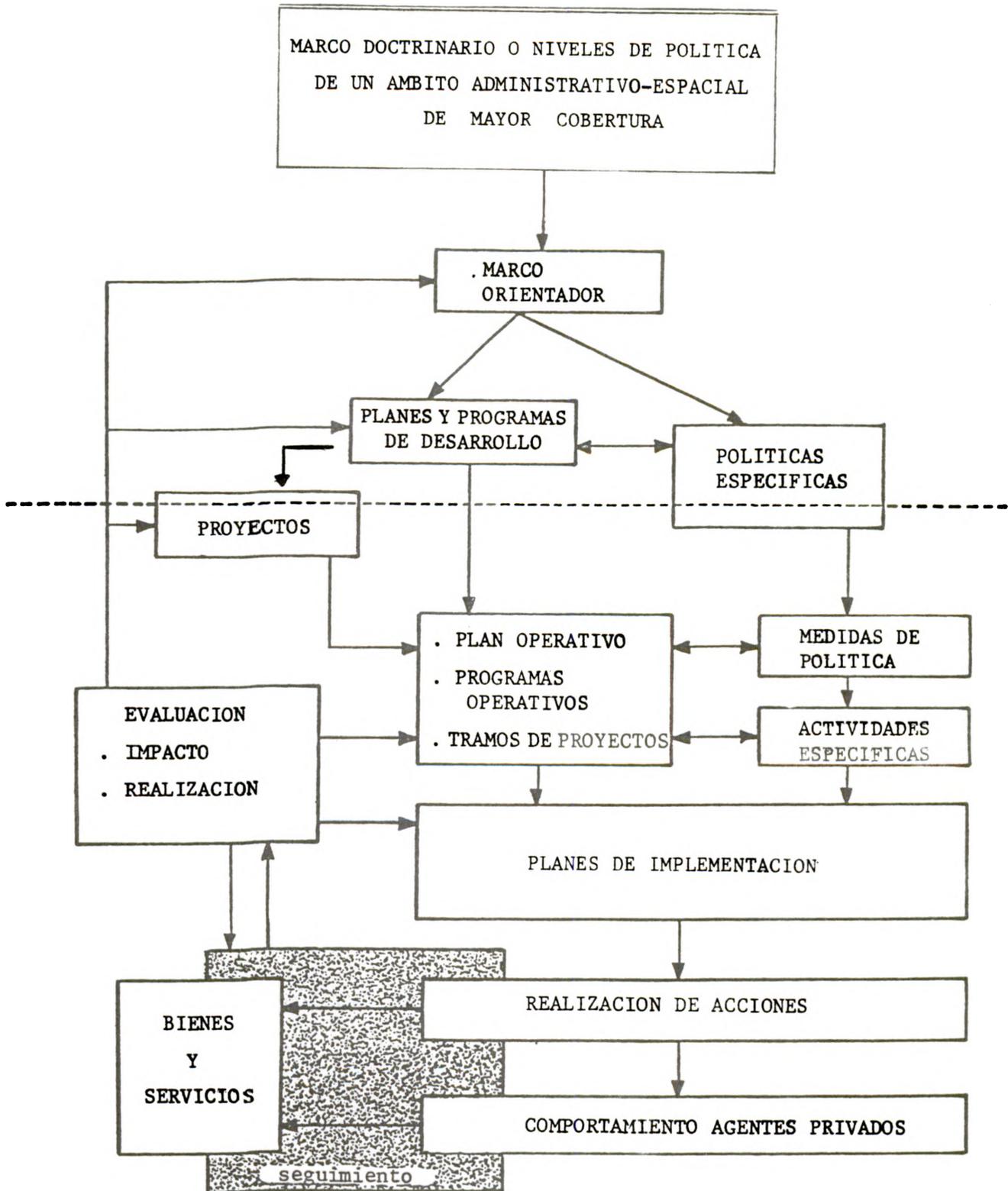
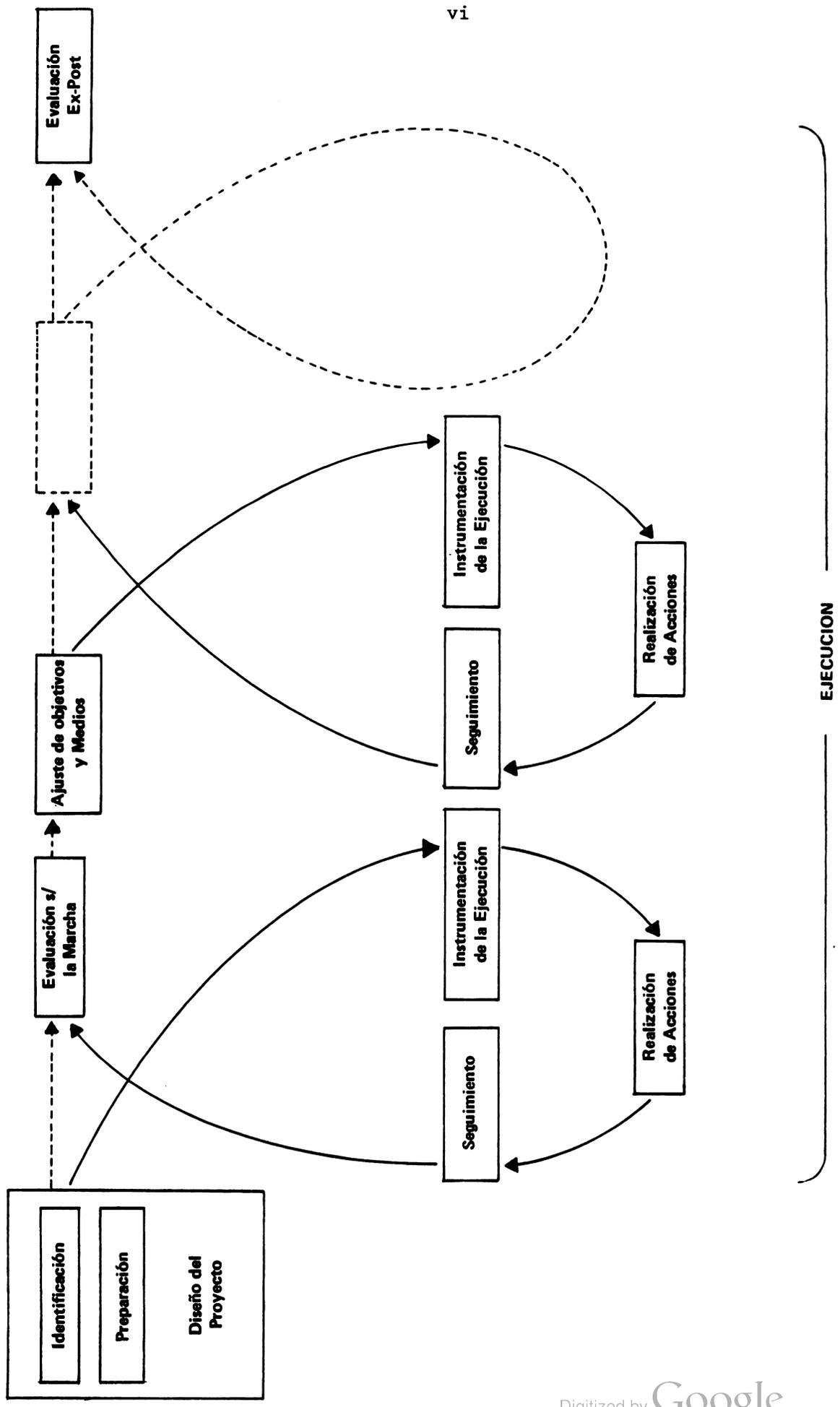


Figura 1. PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL MARCO DE UN PROCESO DE PLANIFICACION EJECUCION DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO.



y el crédito externo, y usar en mejor medida los medios que los países dispongan para su desarrollo agrícola y el bienestar de su población rural. De allí que los esfuerzos por establecer en forma gradual y progresiva un proceso estructurado de identificación de proyectos, auxiliado con técnicas y procedimientos sencillos y de fácil aplicación, esté plenamente justificada.

En el Capítulo I se plantea el contenido de la identificación de proyectos como un proceso que va de la revisión de decisiones tomadas hasta la elaboración de las ideas requeridas para implementar dichas decisiones, en términos de perfiles de proyectos.

En el Capítulo II se presentan los pasos para revisar las decisiones de orientación.

Las razones para llevar a cabo una revisión de las decisiones operativas y la forma de hacer este inventario y análisis se muestran en el Capítulo III.

Finalmente, los Capítulos IV y V se refieren a la identificación de ideas de proyectos por área de acción prioritaria y a su concreción en perfiles.

BREVE DESCRIPCION DEL PROCESO DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS

Cualquiera puede identificar un problema, pensar en una solución al mismo y transformar esa idea en un perfil de proyecto. Ese perfil de proyecto tendrá que ser analizado por alguna agencia gubernamental, teniendo en cuenta varias dimensiones. El gobierno verificará que el proyecto busque solucionar un problema realmente crítico para el desarrollo de la sociedad, que la solución propuesta sea no sólo factible desde un punto de vista técnico o económico, sino también social y político; es decir, que sea coherente ⁴ con las decisiones de orientación y operativas tomadas por el gobierno y con la evolución de la realidad económico-social y política.

En la medida en que el interés se centra en las acciones que debe impulsar un gobierno para llevar a cabo sus decisiones con el fin de transformar la realidad en el sentido deseado, se debe enfatizar que la identificación de proyectos no es una tarea de individuos aislados, sino que es parte de la conducción del proceso de planificación-ejecución y por lo tanto debe ser conceptualizada a partir de él.

En ese contexto, el proceso de identificación de proyectos puede ser visto como uno de esos mecanismos que refuerzan la unidad de la conducción del proceso de desarrollo, al preocuparse por la permanente correspondencia y realimentación entre las dimensiones operativas y prospectivas de dicho proceso. Utilizar este enfoque para la identificación de proyectos demanda una revisión ⁵ del marco orientador y de las políticas específicas (decisiones de orientación) y de los programas y proyectos en ejecución o a ejecutarse (decisiones operativas), de modo que se detecten la consistencia entre ellos, su adecuación a la realidad y se pueda llegar a identificar, priorizar y seleccionar programas y proyectos adicionales, que sean verdaderos instrumentos de transformación de la realidad -o sea que tengan viabilidad económica, social y política- y preparar perfiles de proyectos para aquellas ideas que hayan sido seleccionadas.

En estos términos, por lo tanto, el proceso de identificación de proyectos tiene en cuenta y fortalece las decisiones de orientación que se

mantiene vigentes, se retroalimenta de las experiencias que se están desarrollando y las refuerza con la propuesta de proyectos factibles.

En el proceso de identificación de proyectos propuestos se pueden distinguir cuatro fases:

- 1^a. La revisión de las decisiones de orientación correspondientes a los niveles de marco orientador y políticas específicas.
- 2^a. La revisión de los programas y proyectos en ejecución y previstos para ejecutarse.
- 3^a. La determinación y selección de ideas de proyectos adicionales o complementarios en el contexto de las decisiones de orientación.
- 4^a. La preparación de perfiles de proyectos.

El producto final de este proceso es un conjunto de perfiles de proyectos consistentes con las decisiones de orientación vigentes y con viabilidad económico-social y política.

PRIMERA FASE: REVISION DE LAS DECISIONES DE ORIENTACION CORRESPONDIENTES
A LOS NIVELES DE MARCO ORIENTADOR Y POLITICAS ESPECIFICAS

Las decisiones de orientación contenidas en el marco orientador y en las políticas específicas son definidas a través de un proceso que combina el análisis de los problemas económico-sociales y políticos, de la posición doctrinaria del gobierno y del desempeño de las instituciones públicas en la conducción y realización de acciones para el desarrollo. Tales decisiones son definidas por el sistema de dirección,⁶ y constituyen la base para la identificación y definición de proyectos y actividades específicas al nivel sectorial, subsectorial, regional o local.

La revisión del marco orientador y políticas específicas es el punto de partida para la identificación de proyectos, ya que con ello se pretende clarificar las 'áreas prioritarias' que el gobierno define para alcanzar los objetivos del desarrollo, incluyendo el enunciado de fines y medios viables para cada una. La importancia de la definición de estas áreas reside en que el gobierno concentra en ellas sus esfuerzos, y por lo tanto, para identificar proyectos coherentes con la estrategia de desarrollo es necesario tenerlas claramente definidas.

Para lograr este propósito, la revisión que aquí se propone debe seguir los siguientes pasos:

1. Explicitar las áreas prioritarias de acción.
2. Revisar el problema central en cada área.
3. Revisar y ordenar los objetivos para cada área.
4. Definir los medios a utilizar en esa área.

Para el primer paso se requiere conocer los objetivos y estrategia de desarrollo definidos en el marco orientador; disponer de una síntesis de la situación global del sector y de la evaluación global del desempeño del sector público.

Para clarificar el problema central en cada área de acción se requiere partir de un listado que las identifique y luego disponer o realizar el análisis de la situación específica por área, así como disponer o realizar la correspondiente evaluación del desempeño del sector público en cada área de acción; finalmente, se requiere revisar las políticas específicas vigentes para cada área.

Los objetivos se ordenan para cada área, verificando su consistencia con el problema central definido para cada una de ellas.

Finalmente, en cada área de acción se explicitan los medios que el gobierno está dispuesto a utilizar para resolver el problema central y alcanzar los objetivos establecidos.

El resultado de la revisión de las decisiones de orientación puede sintetizarse en un cuadro como el que sigue:

AREA DE ACCION	PROBLEMA CENTRAL	OBJETIVOS	MEDIOS

Las área de acción variarán de acuerdo con cada caso específico; a modo de ejemplo, se detallan algunas áreas:

- generación y tranferencia de tecnología
- organización e integración de la producción agropecuaria
- coordinación y desarrollo de los servicios básicos agropecuarios.

Los objetivos por área de acción serán, como se expresa más adelante, los objetivos generales de las ideas de proyectos que se identifiquen, de manera de asegurar la coherencia. Los medios son la concreción de la estrategia para cada área de acción; a partir de ellos se puede definir las alternativas viables de acción. Es importante resumir el problema central que se busca resolver en cada área de acción, ya que le servirá de contexto al problema específico que posteriormente guiará la definición de la idea de proyecto correspondiente.

SEGUNDA FASE: REVISION DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

El análisis de los compromisos adquiridos, en términos de programas y proyectos en ejecución y previstos para ejecutarse, ayuda a proporcionar una visión más clara de los objetivos y estrategias del gobierno, es decir de sus decisiones de orientación.

Las razones para desarrollar esta fase son tres:

1. El análisis de las acciones y las inversiones programadas o en ejecución puede ayudar a clarificar algunas de las políticas identificadas. Al mismo tiempo, puede ayudar a identificar políticas adicionales que no habían sido definidas en los pasos anteriores, y puede señalar inconsistencias entre políticas, o entre ellas y su implementación.
2. El análisis puede ayudar a obtener una visión más clara de la estrategia.
3. Permite señalar áreas de acción para las que no se prevén actividades, permitiendo una redefinición de su situación.

Con este fin se propone seguir los siguientes pasos, con el fin de asegurar la obtención de los propósitos buscados:

1. Inventario de proyectos en ejecución y aprobados para ejecución. Con este paso se pretende obtener un listado de todos los proyectos, por área de acción, para permitir desarrollar los pasos siguientes.
2. Analizar los proyectos inventariados, con el propósito de evaluar consistencia interna y sistematizar el conocimiento existente sobre el avance de su ejecución. Este aspecto es particularmente

importante al analizar los principales proyectos a través de los cuales se viene actuando para resolver el problema central de cada área de acción. Asimismo, se analizará la coherencia de los proyectos inventariados con los objetivos y estrategias definidos para cada área de acción.

3. Definir áreas de acción que requieren identificación de proyectos.

Es importante resaltar que, aún cuando la mayoría de los proyectos pertenecen al sector público, no deben ignorarse aquellos del ámbito privado que estén vinculados al desarrollo agrícola.

En el Cuadro 1 se presenta un formato útil para llevar adelante los propósitos enunciados.

Cuadro 1.

INVENTARIO DE PROYECTOS

Area de Acción	Proyecto	Productos	Objetivos Específicos	Población Objetivo	Fuente de Financiamiento	Comentarios

El inventario de proyectos en ejecución y aprobados para ejecución no merece mayores comentarios, ya que se explica por sí solo. El inventario deberá ser hecho a partir de las áreas de acción definidas.

Para cada una de ellas se detallan los proyectos correspondientes con sus productos y los distintos niveles de objetivos, así como la población a la que van dirigidos y sus fuentes de financiamiento.

El análisis de los proyectos inventariados, productos-objetivos específicos-objetivo general, deberá considerar primero su consistencia interna, para lo que se verificará la correspondencia que debe existir. Asimismo se verificará la coherencia externa entre el objetivo general del proyecto y los objetivos y medios definidos para el área de acción correspondiente. La apreciación sobre el avance de la ejecución permitirá determinar el grado de cobertura del proyecto.

En términos de los productos definidos, el resultado del análisis realizado permitirá hacer una apreciación general del grado de cobertura que se le está dando a cada una de las áreas de acción definidas.

Es altamente probable que se encuentre que:

- No todas las áreas de acción son implementadas a través de programas y proyectos.
- Las que lo están no necesariamente son cubiertas en su totalidad.
- Algunos programas y proyectos pueden no tener vínculos directos con los objetivos definidos, o los pueda contradecir.

En función de este análisis se podrán definir las áreas de acción que requieren proyectos complementarios.

La información necesaria para completar estos pasos se puede recabar de inventarios existentes de proyectos y/o de un rápido relevamiento de información con los responsables de los mismos.

TERCERA FASE: DETERMINACION Y PRIORIZACION DE IDEAS DE PROYECTOS

El propósito de esta fase es definir una lista de ideas de proyectos que complementen los que se encuentran en ejecución y en espera de iniciar su ejecución a fin de concretar las acciones requeridas para transformar la realidad en el sentido deseado.

Para las áreas de acción que requieren de proyectos complementarios se debe definir ideas de proyectos. Los pasos a seguir para la obtención de la lista de proyectos son:

1. Profundización de los diagnósticos por área de acción.
2. Determinación de ideas de proyectos, complementarias a los proyectos vigentes y que apuntan a la solución del problema central de la respectiva área de acción y/o que cubren nuevas áreas.
3. Priorización de ideas de proyectos.

Para la presentación de los diagnósticos en profundidad se sugiere recurrir al armado de redes de pertinencia, de modo que los problemas encontrados se presenten en una relación de causalidad que permite, no sólo determinar interrelaciones sino también la jerarquización de los distintos problemas que se detecten.

En la figura 3 se presenta un ejemplo de utilización de una red de pertinencia para presentar los resultados de un diagnóstico en profundidad.

Del análisis de esta información así presentada, y considerando la capacidad de acción del sector público, surgen las ideas de proyectos que podrían dar solución a los problemas encontrados. El uso de este instrumento tiene la virtud de permitir identificar aquellos factores controlables y los no controlables, y por lo tanto definir el ámbito del proyecto.⁷ Otra fuente de ideas de proyectos son los grupos de interés; las ideas que surjan deberán ser incorporadas al listado confeccionado para su análisis con relación a la consistencia con los objetivos y medios definidos para cada área de

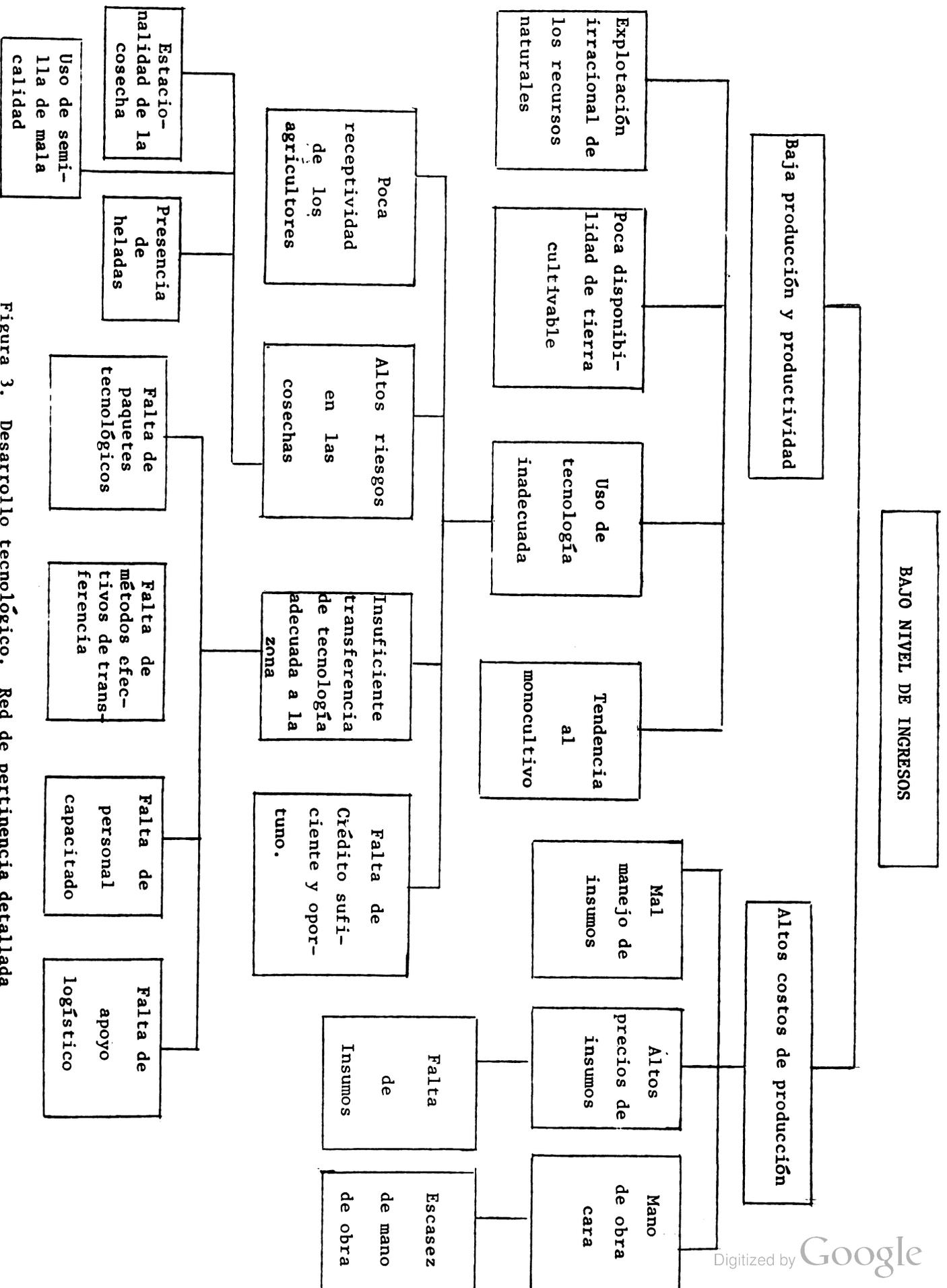


Figura 3. Desarrollo tecnológico. Red de pertinencia detallada

acción. Si pasan esta prueba se los incorpora al listado para su análisis posterior.

Estas ideas pueden presentarse como en el Cuadro 2, en la que se detallan, por área de acción, las ideas identificadas con los problemas específicos que atacan, los objetivos y los medios que utilizarían.

Cuadro 2 IDEAS DE PROYECTOS

AREA DE ACCION	IDEAS *	PROBLEMAS	OBJETIVOS	MEDIOS

* Título provisional que representa los elementos centrales de la idea del proyecto.

Todos los proyectos no pueden ser analizados, y mucho menos implementados al mismo tiempo, por lo que se necesita establecer algún orden de precedencia entre las ideas para su consideración.

La priorización específica variará en cada situación, pero seguramente se regirá por tres criterios:

1. Consistencia con objetivos y medios definidos para cada área de acción.

2. Viabilidad política
3. Viabilidad técnica

Esta priorización es la menos formal y estructurada de las que se hacen a lo largo del ciclo del proyecto. En efecto, lo más probable es que las ideas sean priorizadas a través de entrevistas con los respectivos decisores.

CUARTA FASE: PREPARACION DE PERFILES DE PROYECTOS

El propósito de los perfiles de proyecto es explicitar las ideas, identificando en términos de objetivos y estrategias seleccionadas su articulación con otras acciones implementadas o a implementarse y su relación con el medio socioeconómico.

No existe un formato estándar para la presentación de perfiles; aquí se propone la utilización de un formato tipo marco lógico modificado, para así presentar al decisor un proyecto ordenado en términos de objetivos, estrategias y primera estimación de medios que requiere. En el Cuadro 3 se presenta el formato propuesto.

La fila 1 se refiere al objetivo general, la fila 2 al objetivo específico, la 3 a los objetivos intermedios o productos.

Las columnas definen para cada nivel de objetivo tres elementos que permiten caracterizarlos en una forma integral, ya que hacen explícita la relación entre ellos y el medio ambiente del cual dependen. La columna 1 permite presentar el resumen narrativo de cada nivel de objetivo, la columna 2 hace explícitos los indicadores y metas verificables, mientras que la columna 3 se refiere a los factores externos condicionantes que permiten el logro del objetivo del nivel superior.

La construcción de esta matriz para la presentación de la idea permite resaltar los aspectos de consistencia interna de la misma, o sea consistencia entre objetivos, así como la consistencia o coherencia externa, es decir su relación con el medio ambiente en el cual se desarrollará.

Las relaciones de causalidad entre los objetivos (consistencia interna) expresan un conjunto de hipótesis interrelacionadas que se construyen a partir de una serie de supuestos. Estas relaciones se pueden esquematizar como se hace en la Figura 4.

Cuadro 3. FORMATO PROPUESTO PARA LA PRESENTACION DE PERFILES

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES Y METAS VERIFICABLES	SUPUESTO Y FACTORES CONDICIONANTES
<p style="text-align: center;">OBJETIVO GENERAL</p> <p>Corresponde al objetivo del área de acción a la que pertenece el proyecto.</p>	<p>Condiciones que indican se logró el aporte al objetivo general.</p>	<p>Se vinculan con las condiciones de largo plazo.</p>
<p style="text-align: center;">OBJETIVO ESPECIFICO</p> <p>Es lo que se espera lograr si se ejecuta el proyecto. Surge de los problemas específicos detallados en la Fase III.</p>	<p><u>Condiciones que indicarán que se logró</u></p> <p><u>Status al final de proyecto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La condición objetivamente verificable que se espera si se consigue el objetivo específico, - Los indicadores que señalan que el proyecto fue un éxito. 	<p><u>Que afectan las conexiones objetivo general</u></p> <p>Cualquier evento o acción sobre el cual el equipo del proyecto tiene poco control.</p> <p>La condición que se debe asumir exista si el propósito se logra.</p>
<p style="text-align: center;">PRODUCTOS</p> <p>Lo que directamente genera el proyecto.</p>	<p><u>Magnitud del producto necesario y suficiente para lograr el Objetivo Específico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - La magnitud de los resultados 	<p><u>Que afectan las conexiones Producto-Objetivo Específico</u></p> <p>Cualquier evento o acción sobre el cual el equipo del proyecto tiene poco control.</p> <p>La condición que se debe asumir existe si se logran los objetivos.</p>

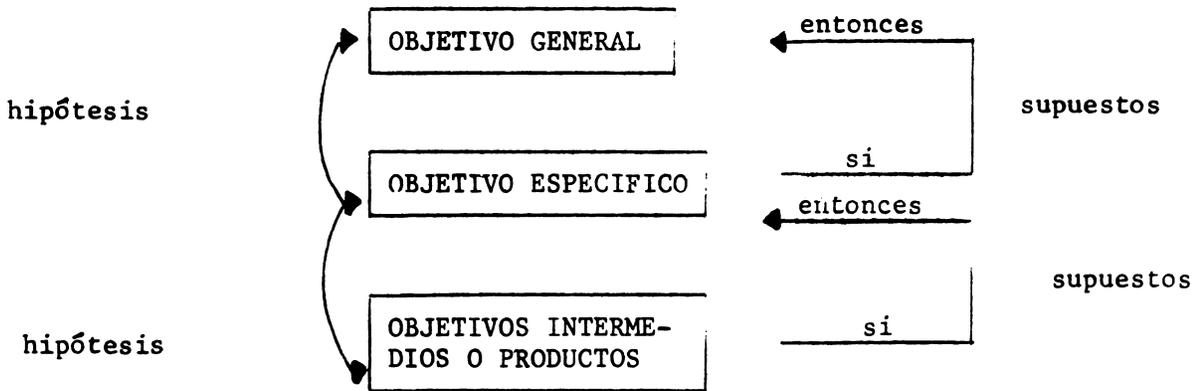


Figura 4. Conjunto de hipótesis a partir de una serie de supuestos.

El Objetivo General (fila 1) es aquel al cual contribuirá el proyecto, aunque no depende enteramente de él que se alcance, ya que está fuera del control del responsable. Está definido por el objetivo del área de acción correspondiente en el Cuadro 3. El Objetivo Específico del proyecto es aquel que espera alcanzarse con la generación de los productos del proyecto y la conjunción de factores fuera del control del mismo. Estos objetivos son derivados de los problemas específicos por área presentados en el Cuadro 3.

Los productos del proyecto se refieren a lo que generará el proyecto, ya sean bienes o servicios, los cuales sí dependerán exclusivamente de la capacidad del proyecto en generarlos.

En la matriz del Cuadro 4 se presenta una breve descripción de las actividades del proyecto en términos de qué hacer, cuánto y cómo. Además en el Cuadro 5 se presenta un listado de los insumos, costos y fuentes financieras más probables para la idea seleccionada (Cuadros 4 y 5) .

Este tipo de diseño reconoce que hay incertidumbres que deben traducirse en términos de supuestos para el logro de cada nivel de objetivo. Estos supuestos se expresan al explicitar en la tercera columna del Cuadro 3 como factores externos condicionantes; con ello se reconoce que la administración

o manejo del proyecto no se debe limitar a lo controlable, sino también al ambiente del proyecto, y con esto se incorpora desde el diseño elementos de seguimiento-evaluación, y se reconoce el carácter de adaptabilidad a la evolución de la realidad que deben tener los proyectos.

La definición de indicadores señalada en la segunda columna, aunque pueda parecer exagerada a nivel de perfil, es importante por cuanto ayuda a precisar los objetivos, complementando el resumen narrativo de la primera columna.

Este formato puede complementarse con una breve descripción del área del proyecto y otras consideraciones.

El propósito de los perfiles es, como se ha dicho, ayudar al decisor a tomar las medidas más adecuadas respecto de los proyectos; ello quiere decir evaluar los perfiles y priorizarlos. Dicha priorización se hará con base, entre otros, en los siguientes criterios:

1. Socio-políticos: en relación con su adecuación a la realidad socio-política.
2. Técnico-económico: en relación con el nivel de desarrollo alcanzado por el país.
3. Financieros: en términos de buscar el menor costo financiero para un nivel dado de producción.
4. Institucional: en relación con el hecho de que la organización propuesta tenga la capacidad necesaria para llevar adelante el proyecto propuesto.
5. Consistencia interna: en términos de insumos, actividades, productos, objetivos y estrategias definidas.

Quizás lo más importante a este nivel es el análisis de consistencia, o coherencia con los objetivos y estrategias definidas para el sector. Para ello se propone un método que, partiendo de la estructura del marco lógico,

Cuadro 4. Actividades a realizar por el proyecto

OBJETIVOS INTERMEDIOS O PRODUCTOS	ACTIVIDADES A REALIZAR

Cuadro 5. Corte estructural del proyecto

CONCEPTO	AÑO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO

defina ponderaciones relativas entre niveles de objetivos y, para cada nivel, ponderaciones entre sus componentes.

Esta priorización requiere un clarísimo ordenamiento de objetivos y la explicitación de su importancia relativa por parte de los decisores. En última instancia obliga a explicitar elecciones a los responsables de la conducción del sector, sistematizando los sesgos y subjetividades.

NOTAS

1. Se refiere al sector privado empresarial y resto de la población.
2. La dimensión prospectiva de un proceso de planificación-ejecución se caracteriza por niveles de políticas (marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas) que implican decisiones de orientación, las cuales establecen, en términos generales, los grandes objetivos para la transformación de la realidad y los principales lineamientos de carácter estratégico para obtenerlos. La dimensión operativa se caracteriza por niveles de políticas (medidas de políticas y actividades específicas) que implican principalmente decisiones operativas, las cuales definen pautas específicas de operación para el sector público y condicionan directamente el comportamiento de los agentes del sector privado empresarial y otros grupos de la población. Asimismo, en ambos casos se consideran las acciones que aquellas decisiones implican, la definición de las medidas correctivas necesarias para la reformulación de las decisiones, en el caso de que las desviaciones que se absorben con la evolución de la realidad económico-social y política así lo ameriten. Los cinco niveles de política: marco doctrinario, marco orientador, políticas específicas, medidas de política y actividades específicas se diferencian por lo siguiente:
 - a. Marco doctrinario: define la imagen-objetivo para el desarrollo del sector en el largo plazo, la cual se concibe como una visión finalista de las formas de organización y funcionamiento del sector; asimismo, considera la estrategia global de desarrollo para alcanzar la imagen-objetivo deseada y factible.
 - b. Marco orientador: contiene aquellos aspectos del marco doctrinario que pueden ser manejados dentro del período de tiempo de una administración específica, así como las áreas prioritarias de acción del gobierno. El marco orientador puede ser identificado con la 'política agropecuaria' de un gobierno, tanto a nivel nacional como regional o local.
 - c. Políticas específicas: representan las orientaciones específicas, dentro del marco dado por la política agropecuaria, para la conducción de las diferentes áreas de acción que el gobierno emplea para orientar el proceso de desarrollo en los niveles nacional, regional y local.
 - d. Medidas de política: son las decisiones adoptadas dentro de las políticas específicas para llevar adelante la acción. Se vinculan con los conceptos de programas y proyectos.
 - e. Actividades específicas: son tramos de programas y proyectos ejecutados dentro de un período presupuestario. Es el único nivel de decisión que implica un compromiso real de fondos para su realización.

3. Para una mayor discusión de los conceptos vertidos en la nota anterior y su papel en la conducción del proceso de desarrollo o en general de cualquier proceso de planificación-ejecución, ver el Documento PROPLAN-25: Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural.
4. El concepto de coherencia integral está desarrollado en el Documento PROPLAN-1 y en el Documento PROPLAN-25. Este es un concepto central al cual se recurre permanentemente para asegurar la efectividad de la conducción del proceso de desarrollo. Se refiere a la consistencia interna que debe existir entre decisiones que reflejan diferentes niveles de políticas, así como a la adecuación que deben tener con la evolución de la realidad económico-social y política que se busca transformar, o sea que las decisiones tengan viabilidad económica, social y política.
5. En este contexto la revisión se refiere a examinar las decisiones para determinar la necesidad de cambios que pudiera existir según la evolución de la realidad.
6. Uno de los postulados básicos del enfoque de PROPLAN se refiere al rediseño de los sistemas de planificación para integrarlos a los sistemas de decisiones en un solo sistema de dirección, con características claramente diferenciadas en sus niveles local, regional y nacional. Este sistema de dirección es el responsable por la conducción efectiva del proceso de desarrollo o en general de cualquier proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo. Una mayor explicación se encuentra en el Documento PROPLAN-25.
7. Para una descripción detallada del uso de estos instrumentos, ver IICA, Programa de Manejo de Proyectos, Resumen Operativo Gerencial. San José, 1978.

BIBLIOGRAFIA

1. DE LAS CASAS, P. L. Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 399, Documento PROPLAN-21. San José, Costa Rica, 1982.
2. _____ . Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 405, Documento PROPLAN-25. San José, Costa Rica, 1982.
3. _____ y COBAS, E. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA, No. 339. San José, Costa Rica, 1978.
4. ROBERTS, P., et al. Guía para el manejo de proyectos. IICA, San José, Costa Rica, 1979.
5. RONDINELLI, D. A. Project identification in economic development. In Journal of World Trade Law, vol. 10(3). May/June 1976.



